

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL PERU**

**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**



**PUCP**

**Gobernando el medio ambiente. El rol de los técnicos de una oficina regional de San Martín en la creación de políticas ambientales y territoriales.**

**Tesis para optar el Título de Licenciada en Antropología**

**AUTORA**

Flor Venecia Correa Angulo

**ASESOR**

Alejandro Diez

**Agosto, 2013**

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	i
CAPÍTULO 1: MARCO METODOLÓGICO.....	1
1.1 El espacio de investigación.....	2
1.2 El método de investigación: etapas y herramientas.....	4
CAPÍTULO 2: MARCO TEÓRICO.....	7
2.1 Governamentalidad ambiental.....	9
2.2 Políticas medioambientales.....	15
2.3 Burócratas.....	20
CAPÍTULO 3: EL GOBIERNO REGIONAL: UNA MIRADA PANORÁMICA.....	25
3.1 San Martín, Región Verde.....	26
3.2 La historia del GORESAM y su funcionamiento.....	40
CAPÍTULO 4: APARATO Y NORMATIVA AMBIENTAL EN SAN MARTÍN.....	48
4.1 Plan de Desarrollo Concertado Departamental.....	49
4.2 Autoridad Regional Ambiental y La Dirección Ejecutiva de Gestión Territorial – ARA y DEGT.....	51
4.3 Zonificación Ecológica Económica – ZEE.....	55
4.4 La Política Territorial Regional - PTR.....	61
CAPÍTULO 5: AGENTES BUROCRÁTICOS DEL ARA.....	79
5.1 Los técnicos de la Dirección Ejecutiva de la Gestión Territorial y su trabajo.....	80
5.2 Tipos de técnicos y flujo de información en la oficina.....	95
5.3 Roles que desempeñan los técnicos.....	112
CAPÍTULO 6: LOS TÉCNICOS FRENTE A OTROS ACTORES REGIONALES.....	131
6.1 Trabajando con el Proyecto Especial Huallaga Central y Bajo Mayo (PEHCBM).....	133
6.2 Trabajando con autoridades locales y la población.....	147
CAPÍTULO 7: HERRAMIENTAS DE LA GOVERNAMENTALIDAD AMBIENTAL.....	164
7.1 Validación del gobierno del medioambiente.....	165

7.2 Mecanismos y tácticas de la gubernamentalidad del ARA .....	176
CONCLUSIONES .....	194
BIBLIOGRAFÍA .....	209
ANEXO 1 .....	213
ANEXO 2 .....	217
ANEXO 3 .....	221



## INTRODUCCIÓN

La presente tesis tiene como tema central comprender etnográficamente el papel que cumple un grupo de actores burocráticos en el proceso de implementación de la Política Territorial Regional de San Martín que se diseñó entre el año 2011 y la mitad del año 2012 bajo la responsabilidad de la Dirección Ejecutiva de Gestión Territorial de la Autoridad Regional Ambiental. Al indagar en el papel que cumplen los técnicos, también se profundizará en el uso que hacen de las herramientas gubernamentales y su apreciación por las mismas; y finalmente se indagará en sus perspectivas respecto al raciocinio del Gobierno Regional y si es que ellos lo han interiorizado o no. Finalmente, a partir de esta investigación busco entender el proceso de gobernar las distintas dimensiones de la vida pública, y a los actores burocráticos involucrados.

La Autoridad Regional Ambiental (ARA) es la oficina regional de gestión ambiental de San Martín que se encarga de supervisar los proyectos que involucran directa o indirectamente los recursos naturales, el medio ambiente y el ordenamiento territorial. Su principal objetivo es combatir los grandes problemas que afectan al departamento como la deforestación, la tala ilegal, la

ocupación territorial ilegal y la protección del recurso hídrico. Y a pesar de ser el órgano ejecutor más nuevo del Gobierno Regional -con solo 3 años de creación- posee gran autoridad en los procesos de validación de proyectos de inversión pública y privada que se planean ejecutar en el territorio, siendo obligatoria una evaluación de sus diferentes equipos para obtener los permisos necesarios.

Para poder lograr sus objetivos, el ARA elaboró una “Política Territorial Regional” que diera pautas para el uso de las diferentes zonas territoriales que han sido establecidas con anterioridad gracias a la Zonificación Ecológica Económica (ZEE). De esta manera, la Política indica qué lineamientos se deben promover en esas zonas y qué tipo de acciones son necesarias para responder a las particularidades del territorio; brindando herramientas para la gestión ambiental y resolviendo los problemas de los grupos poblacionales que se encuentran dentro o en los alrededores de las zonas más vulnerables.

La elección de este caso se debe a que San Martín es una de las regiones que se siente más identificada con el cuidado del medioambiente. Además de haberse autodenominado como *Región Verde*, ha incluido en su Plan de Desarrollo Concertado Departamental (PDCD) la variable ambiental como un eje fundamental a tratar. Al revisar el PDCD entendemos que esto se debe a que su territorio cuenta con una extensa área forestal (especialmente bosques de neblina) que genera diversidad de recursos naturales y, también, proporciona una abundante cantidad de cabeceras de cuenca.

Asimismo, esta investigación resulta importante porque se enmarca dentro de nuevas tendencias de investigación en los estudios antropológicos, los cuales están viendo una posibilidad de entender la las relaciones sociales a través del análisis de las políticas públicas. Estas no deben ser vistas únicamente como discursos políticos sino también como instrumentos para formar, modificar o evidenciar identidades. Por otro lado, en los estudios peruanos existe un gran vacío sobre antropología de gobierno, donde se analicen las formas y prácticas para ordenar la vida de las personas. Y a esto se le suma el vacío que existe sobre perspectivas de actores estatales.

Asimismo, este estudio es un análisis que ayudaría a entender la mirada y la racionalidad gubernamental pues los técnicos son agentes claves en la planificación de los proyectos del país; se podría decir que son como “arquitectos” que generan “planos” para construir y ordenar “adecuadamente” el mundo. A pesar de esto, existe una mirada generalizada de los técnicos como actores que sólo ejecutan las decisiones de los políticos sin tomarse en cuenta que poseen una mirada propia del mundo y también poseen conocimientos que le dan la capacidad de poder tomar decisiones que afectarán -positiva o negativamente- el día a día de las personas.

Así, a lo largo de los siete capítulos que conforman esta tesis se profundiza en el gobierno del medioambiente en San Martín, teniendo como eje principal a los actores burocráticos que llevan a cabo este proceso: los técnicos del ARA. En el primer capítulo se explica la metodología utilizada para la

recopilación de datos; explicando primero el espacio elegido para la recolección de datos, y luego se exponen las etapas de investigación y las herramientas utilizadas. En el segundo capítulo se exponen los conceptos que enmarcarán la lectura de los datos.

El tercer y cuarto capítulo contextualizarán al lector respecto a la situación de San Martín. De esta manera, en el tercer capítulo se presentan las características principales del departamento de San Martín tomando en cuenta aspectos geográficos, características económicas y sociales, particularidades de la estructura del gobierno regional, etc. Por otro lado, el cuarto capítulo está dedicado exclusivamente al aparato gubernamental y a la normativa ambiental del departamento; de esta manera, el lector se familiarizará desde un comienzo con los procesos y documentos involucrados en la tesis, y cómo se relacionan entre sí.

En el quinto capítulo conoceremos a los sujetos de estudio de la investigación, en sus características, en el trabajo que realizan en la oficina, cuáles son sus percepciones sobre su rol que cumplen en la conservación del medioambiente, y cómo estos factores influyen en su participación en el proceso de la Política Territorial Regional. Por otro lado, en el sexto capítulo ahondaremos en las dinámicas que mantienen los técnicos del ARA con otros técnicos, con las autoridades locales y con la población en la implementación de una de las iniciativas de la Política Regional Ambiental.

Finalmente, en el séptimo capítulo se analiza el discurso medioambiental que se maneja en San Martín y cómo es que las herramientas del aparato de gobierno regional sirven para establecer un raciocinio particular respecto al tema ambiental.



## CAPÍTULO 1 MARCO METODOLÓGICO

Las particularidades de esta investigación nos obligan a conocer a los sujetos de estudio en el contexto específico de sus actividades laborales pues nos interesa convivir con ellos mientras llevan a cabo las prácticas de gobierno. Estas prácticas se realizan dentro de una oficina, lo que nos invita a pensar en una metodología adecuada que responda acertadamente ¿cómo entrar al campo?, ¿qué espacios priorizar o dejar de lado?, ¿qué herramientas de investigación son las más apropiadas para este caso?, etc.; sobre todo cuando la bibliografía entorno a las etnografías de oficinas no suele ser un material abundante.

Debido a esto, me parece fundamental desarrollar este capítulo dedicado a la metodología que se utilizó durante el trabajo de campo, su justificación y las reflexiones que surgieron durante la realización del mismo.

## 1.1 El espacio de investigación

El trabajo de campo tuvo una duración de ocho semanas en la ciudad de Moyobamba, en la región de San Martín. A lo largo de estas semanas, se debía de hacer seguimiento al rol, y las percepciones, de los técnicos en alguno de los procesos que estuvieran en curso en la Dirección Ejecutiva de Gestión Territorial. Ese proceso sería el espacio de esta investigación, y si bien la elaboración de la Política Territorial Regional era el proceso central a seguir, este debía observarse en un proceso mucho más concreto; sin embargo, este no fue elegido con anterioridad, debido a que dependía de lo que estuviera más activo en la oficina durante mi estadía en campo.

Para esto era necesario establecerme dentro de la oficina y poder estar con los técnicos durante su horario de trabajo. De tal forma, podría observar el tratamiento que le daban a los procesos, sus perspectivas sobre estos y sus opiniones respecto al rol que tenían. En pocas palabras, era fundamental que yo conviviera con los técnicos durante su horario de trabajo y que me convirtiera en una funcionaria más.

De esta manera, en una reunión con la Gerente de la Autoridad Regional Ambiental, ella aceptó mi ingreso como voluntaria pero pedía que todo fuese formal y estuviera documentado, por lo que la única forma de asistir era como practicante pre-profesional. Así, me concederían acceso total a la oficina y un espacio para establecerme con el grupo de técnicos y conocerlos. A cambio,

me solicitaron la elaboración de una línea de tiempo en la cual se visualizara el proceso de cambios que ha tenido la Política Territorial Regional. Es así que mi entrada a campo se realizó como una negociación entre *información y accesos que me brindaban e información que devolvía*. Ya dentro de la oficina me ubicaron con el grupo de técnicos que integraba el Área de Categorización y Demarcación Territorial; no obstante, el diálogo con las otras áreas fue bastante fluido y constante.

Una vez situada en la oficina, y después de unos días de familiarizarme con los técnicos y con el lenguaje que utilizaban, estimé conveniente elegir el proceso al que le haría seguimiento. Durante ese momento, se iniciaban dos procesos: Estudio de Diagnóstico y Zonificación (EDZ) de la provincia de Rioja y el proceso de Planificación Territorial de la provincia de Lamas. La balanza se inclinó hacia el segundo proceso debido a que este era mucho más rico en información etnográfica, en tanto que implicaba más diálogo con la población y con otros niveles de gobierno; por lo que las perspectivas sobre el medioambiente y su papel en el proyecto era un debate constante. Además, a diferencia del primer proceso, este último era una de las iniciativas que se está abriendo paso gracias a la Política Territorial Regional.

## 1.2 El método de investigación: etapas y herramientas

El tipo de etnografía pertinente para la presente investigación es la *etnografía de gobierno*. Este tipo de etnografías se entienden como una forma de adentrarse en las dinámicas sociales que se generan dentro de las instituciones del Estado y al momento de ejercer la práctica de gobierno; es decir, participar de las acciones que los trabajadores de estas instituciones realizan con el objetivo de ordenar la vida de la población en algún tema específico. Para este caso, una etnografía de este tipo implicaría estar en la institución el mayor tiempo posible para ser partícipe de todas las situaciones y acciones que realicen los técnicos de la Dirección Ejecutiva de Gestión Territorial para ordenar la vida de las personas con el objetivo último de proteger y conservar el medioambiente.

Lo fundamental de hacer una etnografía de gobierno es que permite comprender el “ejercicio de gobernar” de los técnicos, pues permite observar acciones y estar presente en conversaciones que dejen salir a la luz las perspectivas sobre las interacciones con el medioambiente y el rol que creen que tienen en el proceso de protección y conservación. En ese sentido, resulta necesario verlos en su campo de acción, en sus oficinas y durante las horas de trabajo.

El aspecto negativo que tiene este tipo de metodología es que el hecho de estar todo el tiempo con ellos, no me permitía conversar con más actores de

otras esferas. No obstante, soy de la opinión de que esta metodología permite alcanzar un grado de profundidad interesante respecto a las dinámicas de la oficina y en el quehacer diario, lo cual es importante cuando no existe mucha literatura sobre este grupo de actores desde la perspectiva antropológica. Asimismo, la profundidad en datos no se hubiera podido lograr solo a través de entrevistas con el equipo; en primer lugar, por el escaso tiempo con el que los técnicos cuentan para conceder entrevistas; y en segundo lugar, porque en las entrevistas solo sale a flote una parte de la información.

Las herramientas que se utilizaron fueron: la observación abierta y la semi-estructurada, la revisión de documentos, las entrevistas informales, las entrevistas semi-estructuradas y, finalmente, se realizó un taller participativo. Es importante resaltar que lo central en la observación no era identificar las relaciones de poder en la oficina, sino identificar las actitudes frente a las *formas correctas* de ordenar la vida de la población y su papel en el proceso de toma de decisiones.

Para el caso de la oficina se llevó a cabo la observación abierta durante los momentos en que no había reuniones ni atendían al público, tomando apuntes que iban desde la distribución de la oficina hasta las conversaciones que mantenían. Por otro lado, la observación semi-estructurada tomaba lugar durante las reuniones del proceso de Planificación Territorial de la provincia de Lamas y durante reuniones de otra índole.

Las entrevistas informales fueron realizadas a los técnicos a manera de conversaciones durante el horario de trabajo, los desayunos y almuerzos. En estos, se les pedía que profundizaran sobre los temas que habían estado conversando mientras trabajaban o sobre los documentos de validación que realizaban para otras oficinas. Las entrevistas semi-estructuradas fueron realizadas a los asesores legales, a los jefes de las áreas, a la Directora de la oficina, a una consejera regional y a algunos trabajadores de otras instituciones involucradas en el tema ambiental y territorial.

Por otro lado, la revisión de documentos se realizó a lo largo de los dos meses de mi estadía. Se revisó el archivo referente al proceso de la Política Territorial Regional y otros documentos de validación que llegaban de diferentes oficinas del gobierno regional. Finalmente, antes de concluir el trabajo de campo, se realizó un taller participativo, en el cual se pudiera poner en debate el tema medioambiental, los problemas en la Región y los beneficios y desventajas de la Política Territorial Regional. A esta dinámica estuvieron invitados todos los técnicos de la Dirección.

## CAPÍTULO 2 MARCO TEÓRICO

Los conceptos que permitirán llevar a cabo esta investigación son la gubernamentalidad ambiental, las políticas públicas y los actores burocráticos. Por un lado, el concepto de **gubernamentalidad ambiental** permite comprender cómo funciona el gobierno del medioambiente, lo cual toma en cuenta distintos factores, desde las políticas que se implementan hasta las conductas que estas generan en las personas para aceptar determinados mandatos o disposiciones como las correctas y fijarlas en sus modelos mentales.

Por otro lado, se entiende que las **políticas públicas** son la concretización de la racionalidad del gobierno respecto al medioambiente, y a su vez, es la herramienta que permite validar ese gobierno. Las políticas públicas son construidas por un componente político y un componente técnico que explica y justificaría las decisiones políticas.

Finalmente, entendemos a los **actores burocráticos** como agentes del Estado que están especializados en alguna temática, lo cual les permite y los autoriza a construir las políticas. Sin embargo, también existiría la posibilidad de influenciar en la racionalidad general de la oficina de gobierno y en las estrategias para poner en práctica esta forma de ver el medioambiente. Cabe recalcar que considero que los técnicos del ARA solo podrían influenciar en ciertos espacios debido a que ya existen lineamientos que vienen desde esferas más altas del gobierno regional e incluso nacional. Ellos también se ven influenciados por estos lineamientos -discursos, políticas, planes y proyecto-, los cuales tienen impacto en su forma de observar el territorio y de observar su rol en el gobierno regional.

En ese sentido, se cuenta con un concepto principal que es el de la gubernamentalidad ambiental; para que este proceso se pueda llevar a cabo, es necesario contar con una serie de conocimientos especializados y la creación de subjetividades. En esta investigación nos centraremos en los conocimientos –aun así veremos las subjetividades en algunas circunstancias- por lo que estos se conforman por una serie de instrumentos que van desde instrumentos para comprender las dimensiones a ser gobernadas, la creación de instituciones que conformen un aparato de gobierno, hasta políticas que determinan cómo gobernar aquella dimensión. Ahora bien, todo este aparato gubernamental que se crea está conformado por un grupo de agentes burocráticos, quienes son piezas fundamentales para que este proceso funcione.

## 2.1 Gobernamentalidad ambiental

Nuestro sujeto de estudio opera en un espacio gubernamental que es la Dirección Ejecutiva de Gestión Territorial. En el corto tiempo de institucionalización, este ente ejecutor del gobierno regional se ha vuelto un referente importante en el tema del medioambiente y se ha convertido en un órgano con poder en tanto que cuenta con una serie de funcionarios especializados en el tema, los cuales son puntos de partida para normativas y ordenanzas políticas. Es por esto que considero que será necesario utilizar algún concepto que nos remita a todo este aparato gubernamental, pues es el gran marco en que se encuentran los actores centrales de la investigación; y que también nos remite a la forma de gobernar.

Es importante incluir en este debate los conceptos relacionados al “gobierno”, para lo cual utilizaremos los argumentos que plantean Corrigan y Sayer en *El gran arco: la formación del Estado inglés como revolución cultural* (1985) y Foucault en *Governmentality* (1991). Una vez realizado esto, me centraré en el concepto de “gobierno del medioambiente”, utilizando los postulados que Agrawal (2005) propone al respecto.

Si bien Corrigan y Sayer no hablan explícitamente de gobierno – concepto que más interesa aquí- es importante saber cómo entendemos a ese Estado que gobierna. Los autores exponen que el Estado es el resultado de formas cultural y las formas culturales son resultado, a su vez, de formas de

regulación estatal. Esto quiere decir que; por un lado, el Estado moldea y orienta varios ámbitos de la vida social y cultural del hombre (no solo el destino político y económico) y tiene efectos en el día a día a través de clasificaciones (como la edad, el género, etc.). Por otro lado, el Estado es, en sí mismo, una expresión de la cultura de las clases dominantes pues actúa como unificador que valida una única "moral" particular. Para lograr esto, se vale de sus oficinas institucionales y de sus rutinas; por lo que el poder radica ya no solo en las agencias coercitivas como el ejército, sino también en su capacidad de crear formas aceptables entre los ciudadanos y por las actividades de las instituciones de gobierno.

De esta manera entenderemos al Estado en la presente investigación, como una instancia que a través de sus oficinas, instituciones, rutinas y actividades regula la vida social; y que además, el Estado mismo es la expresión de las formas culturales de ciertas clases que buscan validar como única su "ethos moral". Se puede ver que el Estado se define a sí mismo, y a los demás, a través de sus instancias de gobierno; a continuación entramos en el debate del "gobierno".

Foucault en *Governmentality* (2006) aborda la el concepto del "arte de gobernar" comparándolo con el concepto de "soberanía". Una de las diferencias fundamentales es que la soberanía tiene como objetivo principal mantenerse a sí misma, y esto lo hace por medio de la imposición de leyes que esta misma ha creado. Las leyes, entonces, actúan como garantía para la

continuación de determinada soberanía. Por otro lado, el gobierno no tiene como finalidad mantenerse a sí mismo; su objetivo es la población, el bienestar público. El gobierno es “disponer correctamente de las cosas en búsqueda de la perfección de los diferentes procesos que dirige” (FOUCAULT, 2006). Esto quiere decir que el gobierno se da sobre distintos ámbitos de la vida social; y para lograr perfección en cada uno de ellos debe orientar sus actividades correctamente.

Para el autor la gubernamentalidad es el proceso por el cual el Estado adquiere poder a través de la creación de subjetividades y por el desarrollo de saberes específicos que permiten la creación de aparatos y prácticas gubernamentales para disponer correctamente de los ámbitos de la vida social.

Desagregando el concepto, podemos decir que el Estado adquiere poder por dos caminos. Por un lado, para orientar los procesos en una determinada dirección (la correcta) se emplean una serie de tácticas y cálculos que le permiten crear subjetividades o modelos mentales en los ciudadanos. Al construir esto, el Estado genera que la población también considere las acciones que realizan como correctas, validándolas y también otorgándole poder. Por otro lado, Foucault menciona que para adquirir poder se necesita crear aparatos gubernamentales pues a través de ellos se podrá disponer de las cosas. Sin embargo, esto solo se logrará si está fundado en la base de saberes complejos; de esta manera, las actividades que el Estado lleve a cabo

serán aceptada como una práctica correcta porque también está asentada en saberes que son especializados.

Gobernamentalidad resulta un concepto sumamente importante para esta investigación debido a que la creación de la Autoridad Regional Ambiental (ARA) en San Martín, significa la creación de una oficina dedicada exclusivamente establecer las formas correctas de actuar sobre una dimensión específica de la vida del hombre: el medioambiente. Es esta oficina la que tiene la capacidad crear disposiciones para el tratamiento adecuado sobre este tema y es la oficina a la cual recurren los ciudadanos para seguir los procedimientos adecuados.

El concepto de gobernamentalidad que Foucault propone resulta útil, y será complementado con el concepto de medioambientalidad que Agrawal propone en *Environmentality. Technologies of government and the making of subjects*. Este concepto utiliza la gobernamentalidad de Foucault desde la perspectiva de las políticas medioambientales.

Para Agrawal, medioambientalidad es un “acercamiento a las políticas medioambientales que toma en serio la construcción conceptual de bloques de poder y conocimiento, a las instituciones y a las subjetividades” (AGRAWAL, 2005: 8. Traducción propia). Esto significa que las políticas medioambientales se pueden entender mediante el estudio de tres factores 1) el estudio de la construcción de los conceptos que realizan determinados grupos de poder, 2)

el estudio de las instituciones de gobierno, y 3) el estudio de las formas de raciocinio generadas.

La finalidad del libro es ver cómo han cambiado las políticas medioambientales, pero sobre todo ver cuál es la relación entre el cambio de tecnologías de gobierno y la producción de identidades medioambientales. El autor entiende pues que la gubernamentalidad en India -en el tema medioambiental- ha generado modelos mentales en los actores que aplican directamente las políticas en torno a este tema.

Esta definición también es relevante para la investigación pues se tiene como objetivo entender la relevancia de las políticas medioambientales y cómo, para su ejecución, es necesaria la creación de oficinas gubernamentales que tengan injerencia a nivel regional. Estas mismas oficinas, al poseer una visión y mecanismos particulares, influyen en las formas de raciocinio o modelos mentales de sus trabajadores; y es necesario conocer estas influencias en la vida cotidiana. En ese sentido, el ARA se habría vuelto un bloque de poder y de conocimiento.

Agrawal entiende que la medioambientalidad se desarrolla en un contexto de relaciones de poder entre los diferentes actores por su ubicación social pero también por el conocimiento que poseen.

En conclusión, el concepto que tomaré en cuenta será el de “gubernamentalidad ambiental”, el cual es un proceso en el cual el Estado – entendido como el resultado de formas culturales- adquiere poder a través de conocimientos específicos, aparato gubernamental y subjetividades. Todo esto guiado por un raciocinio particular respecto a una manera correcta de dirigir y manejar el medioambiente. Asimismo, en este proceso también existen relaciones de poder que influyen en la participación del mismo.

Considero que este concepto es pertinente pues la Autoridad Regional Ambiental de San Martín está empezando a establecerse como punto de referencia en los temas relacionados al medioambiente, esto en parte porque cuenta con un equipo especializado en el tema, pero también porque la propaganda que realiza respecto a sus procesos parece estar calando en la mente de la gente. Queda a esta investigación, entender si verdaderamente se está llevando un proceso gubernamental en San Martín, entender cómo funciona el aparato gubernamental del ARA, y entender de qué manera el raciocinio de la oficina se está incorporando en los modelos mentales de sus trabajadores.

## 2.2 Políticas medioambientales

Es preciso para esta investigación tener claro qué entendemos por políticas medioambiental por dos razones. Por un lado, la gubernamentalización del Estado requiere la implementación de ciertas directivas que orienten correctamente las actividades de la población; además, el concepto anterior implica el estudio de las políticas en torno al tema medioambiental. Por otro lado, la implementación de las políticas nacionales y su adaptación a la realidad regional es el campo de acción de los técnicos de la Autoridad Regional Ambiental.

Para desarrollar este concepto haremos uso del artículo de Kauffer titulado *Las políticas públicas: algunos apuntes generales* pues sintetiza las definiciones que otros autores ya han presentado respecto al tema. De igual manera, nos valdremos del libro editado por Cris Shore y Susan Wright titulado *Anthropology of Policy* que brinda una mirada sobre las políticas desde la antropología política.

Los cuatro conceptos que nos brinda Kauffer son

*1) actividades materiales o simbólicas que gestionan las autoridades públicas, 2) lo que los gobiernos deciden realizar o no realizar, 3) conjunto de decisiones cuyo objeto es la distribución de determinados bienes o recursos que puede afectar o privilegiar a determinados grupos; y finalmente 4) la concatenación de actividades, decisiones o medidas coherentes (por lo menos en su intención), tomadas principalmente por los actores del sistema político-administrativo de un país con la finalidad de resolver un problema colectivo; estas decisiones dan lugar a actos*

*formalizados de naturaleza coercitiva con el fin de modificar el comportamiento de los grupos en donde se encuentra el origen del problema. (KAUFFER, 2002: 3-4).*

Entendemos por la primera definición que las políticas son acciones de determinadas autoridades del gobierno que pueden estar materializadas en leyes o pueden ser actos simbólicos como apariciones, promulgaciones o discursos. La segunda implica que el hecho de que el gobierno decida no actuar sobre algún tema también es una decisión y, por lo tanto, también es una política. Si bien no descartamos estas definiciones, estas solo muestran las medidas concretas e invisibiliza al conjunto de personas involucradas.

La tercera definición se relaciona con la distribución de recursos y a quienes beneficiarían; la relevancia aquí se encuentra no en la decisión misma, sino en los efectos de esta y su evaluación. Finalmente, la cuarta definición sería la más completa pues, a diferencia de las tres anteriores, habla de una “concatenación de actividades, decisiones o medidas” lo cual significa ver a las políticas como un proceso y no únicamente como medidas promulgadas por el gobierno; de esta manera, se deja de lado la idea de que las políticas “aparecen de pronto” y toma en cuenta a las personas que toman estas decisiones. Igualmente, este concepto explicita un punto clave al decir que las decisiones que se toman tienen el objetivo de modificar el comportamiento de los grupos en donde se encuentra el origen del problema, aquí está afirmando que la política actúa sobre un asunto que es considerado como un problema; y que por lo tanto, necesita ser arreglado.

Por otro lado, para Shore y Wright una de las características que las políticas buscan mostrar sobre sí mismas es que son pragmáticas, funcionales y proveedoras de eficiencia; y también que son puramente instrumentales y desligadas de la moralidad. Explican que para conseguir legitimidad es necesaria la objetividad y universalización de las decisiones tomadas; lo cual significa que las decisiones están basadas en información imparcial que debe ser aplicada a todos sin distinción.

“Objectifying decision-making serves to collectivize responsibility for decisions adopted, and even to deny, at times, the roles of human agency and politics in the policy process” (SHORE y WRIGHT, 1997: 10). Esta cita nos muestra el gran poder que tienen las políticas al afirmar que son resultados objetivos pues sería como un instrumento para negar la agencia de los tomadores de decisiones y para distanciarlos de los objetivos de la política misma porque *lo objetivo* no implica ninguna decisión parcial o personal, sino “el orden adecuado de las cosas”.

Hay otra idea importante en el texto: “Like bureaucracy (of which it is a major accessory), policy can serve to cloak subjective, ideological and arguably highly ‘irrational’ goals in the guise of rational, collective, universalized objectives.” (SHORE y WRIGHT, 1997: 11). Esta cita nos recuerda –e incluso reafirma- uno de los puntos relevantes del concepto de los técnicos, y es la idea de que las políticas vuelven generales y objetivos las metas subjetivas. Las decisiones que implican las políticas son legitimadas porque están dentro

de un marco más grande y universal de metas y principios; este marco pueden ser los objetivos mundiales, del Estado-nación, o en este caso, de la región.

También resulta pertinente mencionar que Shore y Wright explican que las políticas también pueden ser vistas como formas de poder que actúan sobre la formación del “yo”, o sea, sobre las subjetividades –relacionado con el concepto anterior. En ese sentido, existe la preocupación por analizar el proceso por el cual las formas de conductas que imponen las políticas son adoptadas e internalizadas por los individuos. Esto nos sirve en tanto que uno de los objetivos de esta investigación es identificar qué conductas se quieren modificar y cómo, y si es que estas ideas tienen influencias en los técnicos del ARA. Esta idea es reafirmada en el artículo *Toward an anthropology of public policy* de Wedel, Shore, Fledman y Lathrop, cuando se menciona que las políticas públicas están escondidas detrás de un lenguaje neutral y racional que tiene como único objetivo ser eficiente.

Por otro lado, en una entrevista realizada por Susana Durão, Cris Shore afirma que las políticas son vehículos que usan los políticos o las élites para moldear la arena social.

Con toda esta discusión, entendemos por políticas públicas ambientales a un proceso que involucra la concatenación de decisiones llevado a cabo por actores del sistema político-burocrático con la finalidad de resolver un problema colectivo en torno al tema ambiental. Además, se entiende que a pesar de que

las políticas se caracterizan por mostrarse así mismas como objetivas, racionales y dentro de un marco de metas más grandes, estas están sujetas a las formas en que los tomadores de decisiones ven el mundo, ya sean técnicos o políticos.

Relacionándolo con el concepto de gubernamentalidad ambiental, consideramos a las políticas como tecnologías que permiten desarrollar ese proceso. En ese sentido, las políticas sirven para concretizar el raciocinio del gobierno.

Ahora bien, para el caso de este proyecto, la política a explorar es la Política Territorial Regional que tiene el objetivo de proteger los recursos ambientales; buscando conocer las relaciones que se dan entre los actores a lo largo de la construcción de las políticas públicas. Aquí cabe esclarecer que si bien la política se llama *territorial*, no lo tomaremos desde una perspectiva territorial sino ambiental porque –como veremos en el desarrollo de los siguientes capítulos- el tema central sigue siendo la conservación y aprovechamiento de los recursos naturales. El territorio para el caso de la política no se entendería como una división político administrativa, sino como una distinción por sus características, límites y potencialidades geográficas.

## 2.3 Burócratas

Para definir a los técnicos nos valdremos de una serie de autores que hablan de los actores burocráticos. Por un lado, haremos uso de los argumentos de Max Weber en *Bureaucracy* (1968), Bourdieu en *Espíritus de Estado. Génesis y estructura del campo burocrático* (1993) y James Scott en *Seeing like a State* (1998), los cuales giran en torno a los actores burocráticos al analizar el Estado o las formas de gobierno. Por otro lado, utilizaremos a Repetto en *Gestión de la política social, conceptos y herramientas* (CHIARA y DI VIRGILIO, 2009) y a Robert Behn en *El análisis de políticas y la política* (2010), quienes al analizar las políticas públicas, desarrollan conceptos sobre los técnicos que participan en ellas.

Comenzando con Bourdieu, él menciona que uno de los capitales que el Estado posee es el capital informacional. De esta manera, el Estado al concentrar la mayor cantidad de información posible, posee un punto de vista de todo lo que gobierna, volviéndose un punto de referencia para el resto de actores. Asimismo, este punto de vista trae consigo un mensaje particular acorde a los intereses de los que dominan el Estado.

Para entender el mensaje que transmite el Estado también hay que entender a los que lo produjeron y porqué tuvieron el interés de volver universal su punto de vista particular. Además, hay que tomar en cuenta que estos actores atraviesan un proceso por el cual pueden legitimar su posición

particular a través de esa misión que se les ha encargado de “velar por los intereses públicos”, lo cual valida las actividades que llevan a cabo.

Por otro lado, las ideas que James Scott expone se centran en el papel de los actores oficiales en el proceso de gobernar, sobre todo en el contexto del manejo y control del medioambiente y de territorios agrícolas. Como ya mencionamos en el estado de la cuestión, este autor explica que el arte de gobernar se basa en la “simplificación” de espacios, actividades y recursos, lo cual permitirá resaltar unas variables frente a otras, abriendo paso a un sistema estatal más focalizado y legible. Sin embargo, la elección de lo que será resaltado no es imparcial, sino que está sujeta a los intereses de los agentes oficiales encargados de tal tarea. A esto se le suma que ellos poseen conocimientos específicos que les permitan crear un filtro intelectual para reducir la complejidad de las dimensiones a aspectos manejables. De esta manera, se puede extraer que los agentes oficiales son los encargados de simplificar el espacio por medio de los conocimientos específicos y sistemáticos que poseen, pero al mismo tiempo, esta mirada está influenciada por intereses particulares.

Las definiciones que Bourdieu y Scott construyen alrededor del actor burocrático resultan útiles para esta investigación porque resaltan la influencia de intereses particulares. En el caso de Bourdieu, estas influencias pasan desapercibidas porque son presentadas como si fueran los intereses generales de la población. En el caso de Scott, las influencias afectan las formas de

simplificación de los espacios y procesos sociales; además, el autor agrega un punto importante a la definición de actor burocrático, y es el hecho de que este cuenta con legitimidad debido a que es poseedor de conocimientos intelectuales que le permiten abstraer mejor las ideas.

Estas conceptualizaciones son útiles pero no discuten el dinamismo que podría tener un actor burocrático; y según una experiencia previa en campo se observó que los técnicos del gobierno regional no son los típicos “burócratas oficinistas” sino que se los presenta como actores creativos, con iniciativa e incluso con poder de decisión. En ese sentido, necesitamos que nuestro concepto también defina su postura frente a este tipo de características. Al ser Weber uno de los máximos exponentes de la burocracia, es importante mostrar su postura de en torno a las características del burócrata y a su papel.

En *Bureaucracy*, de Max Weber (en Sharma y Gupta, 2006) se habla del papel de los actores burocráticos en las burocracias modernas caracterizadas por ser sistemas impersonales que funcionan a través del establecimiento de jerarquías, reglas y normas más o menos estables que le permiten precisión, rapidez y continuidad. Para Weber, los agentes de la burocracia son pilares fundamentales para el buen funcionamiento de las organizaciones estatales pues es cada uno de ellos cumple un rol específico para cumplir con los objetivos que cada oficina del gobierno se propone.

Weber los entiende como personas cuya relación con el sistema siempre deberá ser imparcial, impersonal y neutral; su papel es meramente funcional a una determinada finalidad. Para cumplir con tal función, el actor burocrático debe contar con conocimientos especializados reconocidos por patentes de educación.

Weber recalca que a pesar de contar con conocimientos, no cuenta con poder de decisión. Él no tiene valor por sí mismo, sino solo sus conocimientos y estos serán utilizados como información para que otro grupo de personas – como un *consejo*- tome las decisiones, que será aceptada por ellos. Nuevamente, se muestra a un actor apolítico y poco dinámico, un actor que solo es recipiente de saberes pero sin ningún tipo de agencia política.

En este aspecto es interesante abordar el análisis de políticas públicas de Fabián Repetto (2009). Explica que la construcción de las políticas implica una situación de tensión entre dos actores: los técnicos y los políticos, y cada uno de ellos cuenta con sus propios intereses e ideologías. De acuerdo a Repetto, los técnicos son los que actúan en un nivel sectorial y son los encargados de diseñar, ejecutar y acompañar las políticas; además, deben saber operar herramientas para la producción y el manejo de información. Por otro lado, los políticos son los encargados de hacer las coordinaciones estratégicas para hacer primar determinados intereses, y para poder direccionar los recursos en los distintos niveles territoriales de gobierno. Como podemos ver, los técnicos siguen siendo productores o poseedores de

conocimientos pero parecen no utilizarlos, sino solo “entregárselo” a otros para que estos luego lo manejen.

No obstante, el autor nos abre una posibilidad pues también considera que los actores políticos son aquellos individuos o colectivos que cuentan con recursos que les otorgan poder; estos recursos les permitirán materializar sus intereses o concepciones del mundo en un plano concreto de las acciones estatales.

Esta idea nos brinda espacio para entender un actor con poder; con esto podemos considerar a los técnicos como actores políticos pues cuentan con un recurso poderoso: el conocimiento, a través del cual pueden concretizar sus ideas.

Los conceptos que los autores nos han brindado resultan sumamente útiles pero ninguno de ellos explicita su agencia política; es por eso que tomaré varios elementos que ellos han presentado para construir un concepto propio con un componente extra. Los burócratas de San Martín son actores que cuentan con conocimientos específicos acreditados por distintos certificados, y sirven para manejar una serie de herramientas que les permitan construir información y diseñar planes de acción para llevar a cabo políticas del gobierno, en este caso, de gobierno regional. Y no está desposeído de poder, sino que posee recursos que le otorgan poder como el conocimiento.

CAPÍTULO 3:  
EL GOBIERNO REGIONAL: UNA MIRADA PANORÁMICA

El presente capítulo tiene como objetivo acercarse al panorama regional explicando las características más importantes de San Martín y recalcando, sobre todo, los eventos que han tenido impacto en el cuidado, manejo y gobierno del medioambiente y del territorio. En el primer acápite me centraré en las características generales de la región, como datos geográficos e históricos; incluye una pequeña descripción de la población con la finalidad de dar a conocer los principales usos que cada una de estas le da a su zona.

También abordaré las características económicas, mostrando someramente el panorama agrícola que es la base de su economía. Explicaré los conflictos sociales; y si bien existen muchos conflictos en la región, sólo mencionaré dos casos porque son los más relevantes tanto por el impacto que tiene en el gobierno del medioambiente, como por la activa participación de las diferentes instancias del gobierno regional y de la población.

En el segundo acápite, explicaré los antecedentes del Gobierno regional de San Martín explicando el proceso de creación de las regiones, sobre todo porque San Martín fue el departamento que más se opuso a esto. Finalmente, me centraré en las modificaciones que ha tenido la estructura del Gobierno Regional de San Martín y cuál es el lugar de la Autoridad Regional Ambiental en todo el entretejido institucional.

### **3.1 San Martín, Región Verde**

#### **3.1.1 Datos Generales**

El departamento de San Martín se encuentra ubicado en el nororiente peruano y fue creado el 4 de setiembre de 1906 por Decreto Ley N° 201, estableciéndose como límites a los departamentos de Loreto, Amazonas, La Libertad, Ancash y Huánuco. Cuenta con 10 provincias que se distribuyen a lo largo de sus 51,253.31 km<sup>2</sup> (ver Ilustración 1): Moyobamba, con seis distritos; Rioja, con nueve distritos; Lamas, con once distritos; San Martín, con catorce distritos; El Dorado, con cinco distritos; Picota, con diez distritos; Bellavista, con seis distritos; Huallaga, con seis distritos; Mariscal Cáceres, con cinco distritos; y Huallaga, con cinco distritos<sup>1</sup>.

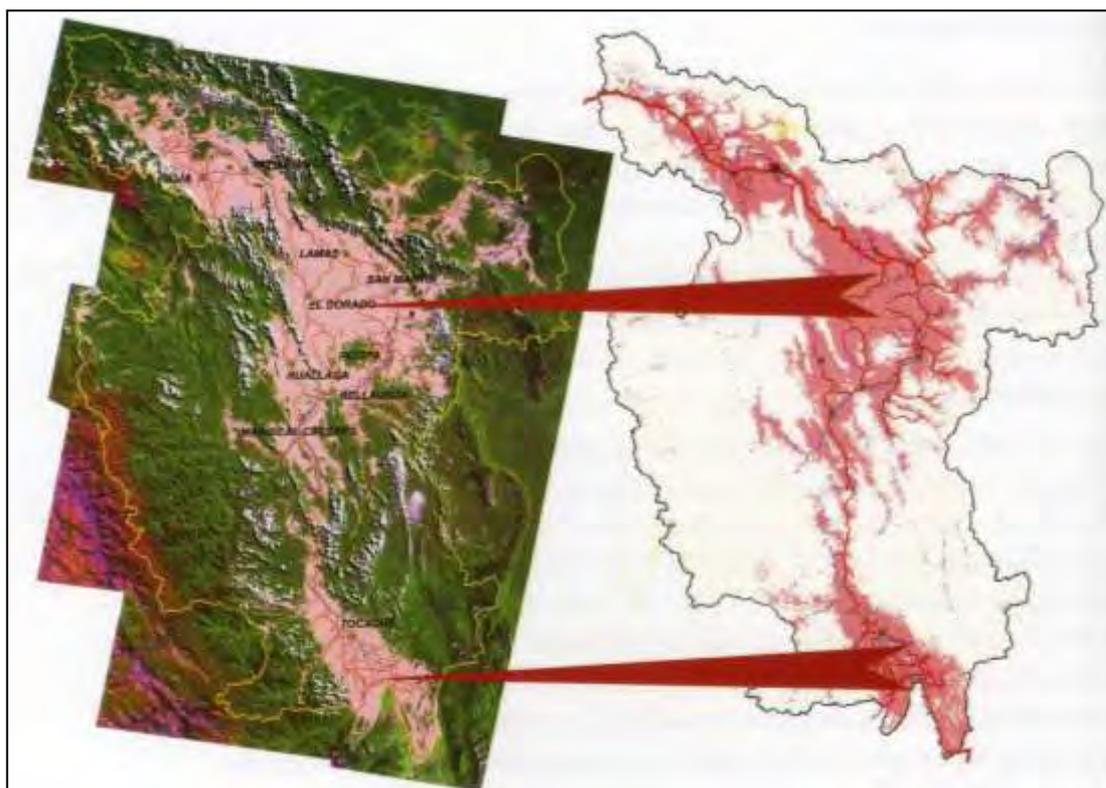
---

<sup>1</sup> Plan de Desarrollo Concertado de San Martín, pag. 16



deforestación del Alto Mayo al arrendar la mayoría de sus tierras a migrantes - para el cultivo cafetalero- sin tener antes algún plan de prevención sobre el cuidado de su territorio (ver Ilustración 2).

Ilustración 2: Mapa de deforestación en San Martín al año 2004



*Fuente: "Zonificación Ecológica Económica", Gobierno Regional de San Martín, 2009*

Asimismo, existe un elevado porcentaje de población migrante; de acuerdo a un estudio reciente de CARRANZA, GALLARDO Y VIDAL, realizado en el 2012; entre 400 y 800 personas llegan cada año de los departamentos de La Libertad, Cajamarca, Lambayeque y Loreto; entre 100 y casi 300 personas llegan cada año de Ucayali, Piura, Amazonas y Huánuco; además, desde Lima llegan anualmente entre mil y dos mil personas (Ver Ilustración 3 e Ilustración

4). Toda esta diversidad poblacional, como veremos más adelante, influye en las dinámicas respecto al uso del territorio; contribuyendo así a la tala ilegal, a la venta ilegal de tierras, monocultivos, tierras eriazas, etc. (CARRANZA, GALLARDO Y VIDAL; 2012).

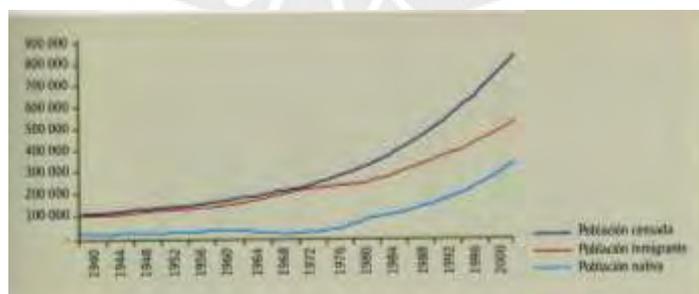
Ilustración 3: Población inmigrante y emigrante en San Martín, 1940-2007

Año	Población	San Martín	Emigrante / Inmigrante
1940	Inmigrante	7312	177,2%
	Emigrante	12 956	
1961	Inmigrante	9703	295,7%
	Emigrante	28 694	
1972	Inmigrante	20 615	250,7%
	Emigrante	51 683	
1981	Inmigrante	75 096	97,6%
	Emigrante	73 325	
1993	Inmigrante	175 363	59,1%
	Emigrante	103 643	
2007	Inmigrante	208 935	82,6%
	Emigrante	172 646	

Fuente: INEI (2008).

Fuente: *Las barreras al crecimiento económico en San Martín*. Carranza, Gallardo y Vidal, 2012

Ilustración 4. Evolución de la población censada en San Martín entre los años 1940 y 2000



Fuente: "Zonificación Ecológica Económica". Gobierno Regional, 2009

Continuando con las características generales de San Martín, es necesario abordar algunos aspectos del tema ecológico. Siendo la agricultura la actividad económica más importante de San Martín, es necesario explicar un poco más sobre el clima en el departamento ya que este determinará las precipitaciones y, por ende, los cultivos de cada espacio. Se pueden distinguir tres tipos: semiseco y cálido; ligero/moderadamente húmedo y semicálido; y ligero/moderadamente húmedo y cálido. De acuerdo a una entrevista con el asesor del Proyecto Especial Huallaga Central y Bajo Mayo, las provincias de Moyobamba y Rioja se caracterizan por ser propicias para el cultivo de café; en la zona del Alto Huallaga, y Huallaga central (a excepción de la zona denominada *Ojo Seco del Huallaga* donde solo llueve entre 700 y 800 ml. al año) llueve un promedio de 2000 o 3000 ml. por año; por lo que es una zona adecuada para el cultivo de cacao, por ejemplo. Finalmente, en el Bajo Huallaga llueve en promedio 3500 ml. al año, por lo que es un espacio apropiado para plantas de mayor humedad como la palma aceitera, el pijuayo o el aguaje.

Por otro lado, el departamento cuenta con una extensa área forestal (sobre todo bosques de neblina) que genera diversidad de recursos naturales y también proporciona una abundante cantidad de cabeceras de cuenca. Este recurso es tan valioso que en el territorio se han creado varias áreas de conservación -desde el Mishqiyacu hasta el Área de Conservación Regional Cordillera Escalera- para cuidar los recursos hidrológicos. Sin embargo, estas iniciativas no son suficientes pues San Martín sigue siendo el departamento

con el porcentaje más alto de deforestación (27.45%)<sup>3</sup> generada por la tala ilegal, por la expansión de la frontera agrícola y por la migración que abrió paso la carretera Fernando Belaunde Terry. De acuerdo al Plan Estratégico Regional Forestal, en la región se han talado alrededor de 1,6 millones de has. de bosques primarios en tan solo 50 años.

Finalmente, también hay un aspecto geográfico de suma importancia debido a que articula el departamento y define los espacios territoriales: estos son los ríos. En San Martín los ríos más importantes que dividen el territorio son el río Huallaga y el río Mayo; ambos son puntos de referencia para dividir el territorio en cuatro o cinco espacios<sup>4</sup>: Alto Mayo (provincias de Moyobamba y Rioja), Bajo Mayo (Lamas y San Martín), Alto Huallaga (Mariscal Cáceres y Tocache), Huallaga Central (Huallaga, El Dorado y Bellavista) y Bajo Huallaga (la parte limítrofe de las provincias de Lamas y San Martín).

Cabe aclarar que el espacio del Bajo Huallaga no es tomado en cuenta por muchos actores, es recién en los últimos años que se ha tomado más en cuenta. Esta división del territorio ha guiado los lugares donde se implementarán diversos proyectos de inversión pública. En ese sentido, los grandes órganos ejecutores como el Proyecto Especial Alto Mayo (PEAM), Proyecto Especial Huallaga Central y Bajo Mayo (PEHCBM), y Programa de

---

<sup>3</sup> El Plan de Desarrollo Concertado afirma que este porcentaje es de 27.45%. (PDC, 2007: 18); mientras que el Plan Estratégico Forestal argumenta que es el 30%.

<sup>4</sup> La mayoría de actores sociales afirma que son 4 espacios pero hay algunos q también consideran la zona del bajo Huallaga como un nuevo espacio.

Desarrollo Agroambiental en Ceja de Selva (PROCEJA) han sido constituidos bajo ese criterio territorial de cuencas hidrográficas; y por lo tanto, emprenden proyectos de gran envergadura que buscan ser integrales y responder a las necesidades particulares de cada espacio territorial.

### 3.1.2 Panorama económico-social

De acuerdo a Carlos Meléndez, el 60% de la población económicamente activa de San Martín se dedica a la agricultura, convirtiéndola en la actividad económica más importante en el departamento (MELÉNDEZ, 2004). Para fines de esta tesis, resulta importante profundizar en esta actividad pues, de acuerdo a la mayoría de documentos oficiales de la región, fue la agricultura la que más impacto ha tenido en términos forestales y habitacionales.

La incursión de la agricultura en el departamento se remonta a la época del caucho, periodo en que se estableció las dinámicas económicas y comerciales del departamento en donde la agricultura se basa en la demanda de mercados externos, sin tomar en cuenta los productos que el departamento ya producía; y sobre todo al volverse Iquitos su principal mercado.

Desde esa época, el departamento ha tenido una serie de auges agrícolas importantes como el del barbasco, en la década de 1940; del café, en la década de 1950; y del algodón, entre las décadas de 1950 y 1960. Estos

auges, además de significar ingresos económicos a la región, también han traído consigo constantes migraciones y reubicaciones de la población (ZARATE, 2003:19). Ahora bien, estos no fueron los únicos auges agrícolas; desde mediados de la década de 1960 hasta mediados de la década de 1989, el arroz y el maíz fueron los productos más importantes para la producción agrícola<sup>5</sup>.

El auge de estos productos tuvo gran impacto en las dinámicas socioeconómicas y demográficas del departamento; sin embargo, la popularidad de estos productos no se dio de pronto, sino a partir de una serie de políticas nacionales impulsadas durante el primer gobierno de Belaunde Terri y de Velasco Alvarado. Estas políticas estuvieron orientadas a conquistar la Amazonía para que esta proveyera de alimentos a la costa y a la sierra; por esto, se establecieron exenciones fiscales para los productores y comerciantes residentes en la Amazonía, promoción de programas estatales para el desarrollo de la agricultura, subsidio financiero, etc.

Por otro lado, el impacto generado se puede observar desde la dimensión económica, hasta la social y demográfica: la dinámica comercial se orientó hacia la sierra y costa, y ya no hacia la selva como lo había estado haciendo hasta ese momento (pues Iquitos había sido su principal mercado); se dieron grandes olas de migración de campesinos, multiplicándose el número

---

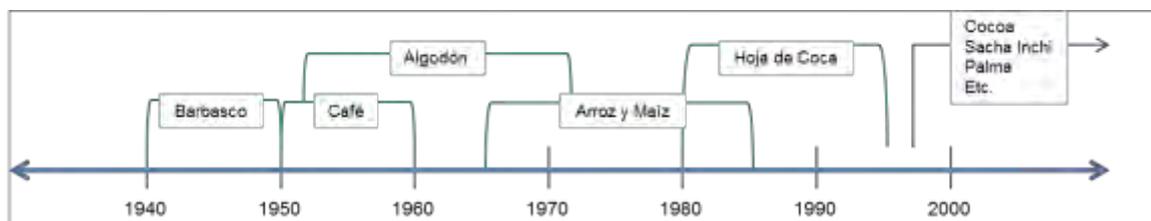
<sup>5</sup> El arroz y el maíz amarillo duro siguen siendo los más cultivados según el Plan de Desarrollo Concertado (PDC, 2007: 35)

de caseríos y asentamientos; la seguridad alimentaria se vio amenazada porque los cultivos para el autoconsumo y el pan llevar disminuyeron, siendo remplazados por grandes monocultivos (ZARATE, 2003: 22-24).

En la década de 1980 este modelo agrícola vivió una gran crisis y es en este momento en que la producción de la hoja de coca cobra mayor importancia debido a su gran demanda internacional y a su alta tasa de rentabilidad. Desde la década del ochenta hasta mediados de los noventa, San Martín se vuelve uno de los principales centros de producción de hoja de coca (MELÉNDEZ, 2004: 20). Este nuevo producto genera diferentes impactos en el departamento, sobre todo en lo referente a la distribución en el espacio, situándose en zonas alejadas. Asimismo, según nos explica Zárate en su libro, no se realiza la reinserción de los capitales y las altas ganancias de la hoja de coca dificultan la viabilidad de los programas de conversión de cultivos. Finalmente, esta producción ilegal influye en el incremento del nivel de narcotráfico y terrorismo en la zona (CARRANZA, GALLARDO Y VIDAL; 2012).

No obstante, la inserción de este cultivo ilegal se combatió con el apoyo de la Cooperación Técnica Internacional, quienes impulsaron programas para erradicar estos cultivos y remplazarlos por otros alternativos. Es así que comienza en San Martín una nueva etapa: el auge de cultivos como el café, el cacao; y también se empiezan a promover otros productos como el piñón blanco, la sachá inchi, pijuayo, palma aceitera, etc. (Ver Ilustración 5).

Ilustración 5: Auges de productos agrícolas en San Martín



Fuente: Elaboración propia

Además, la ayuda de la Cooperación Internacional ha permitido llevar a cabo varios programas para el fortalecimiento institucional, y ha brindado apoyo para investigaciones de tipo forestal-ambiental. Todo este apoyo ha sido un factor trascendental para que San Martín posea mayores recursos, mejor capacidad institucional y mejores programas agrícolas; lo cual les permite ser considerados ahora como un Modelo de Económico a seguir.

### 3.1.3 Conflictos Socio-ambientales

Según información que nos proporcionó el *Equipo técnico para la prevención y gestión de conflictos sociales de San Martín*, los conflictos que más se registran en el departamento están relacionados a temas territoriales (definición de límites inter e intra regionales) y temas ambientales (contaminación, rechazo de actividades petroleras y mineras, deforestación y tala ilegal, etc.). A continuación presentaré dos de los casos más representativos de la región, los cuales han suscitado una participación

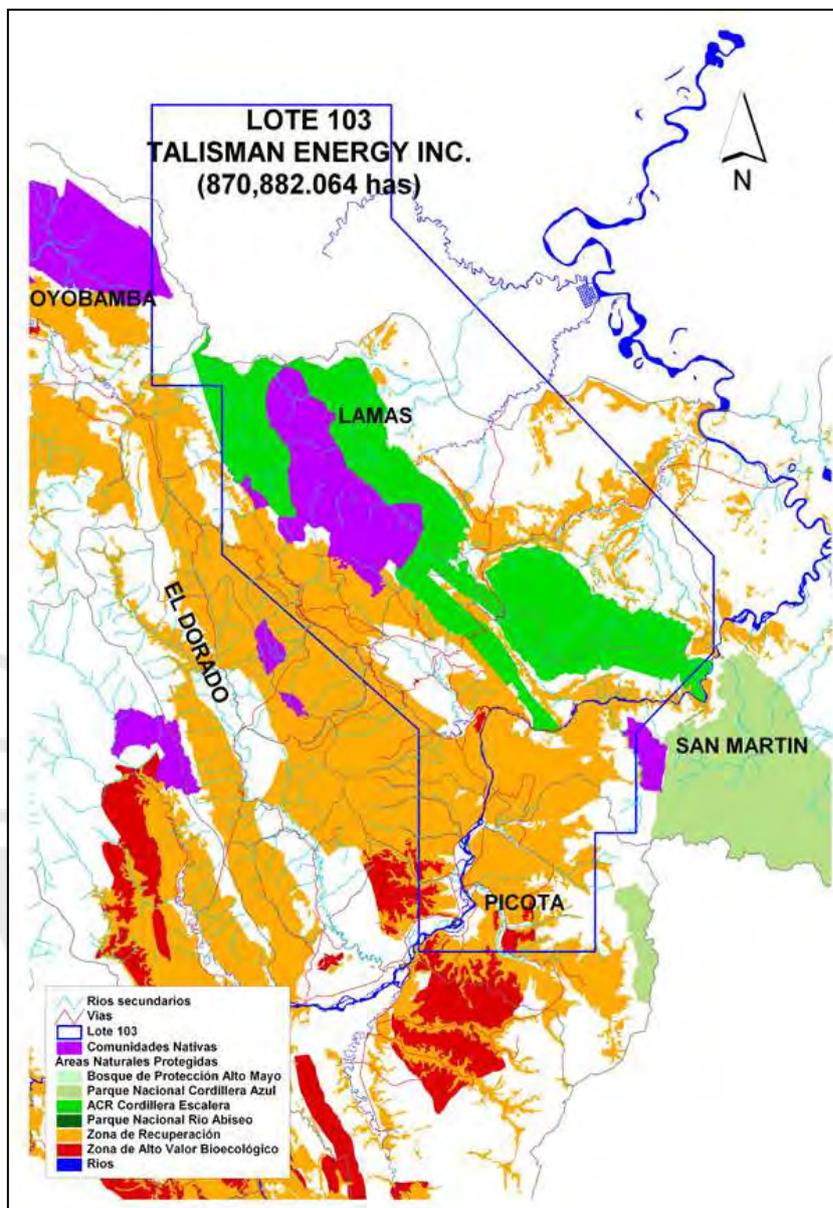
sumamente activa de la población y, a su vez, han impulsado a que la Autoridad Regional Ambiental emprenda innovaciones en cuanto a su política y reglamentación.

El primer caso tuvo lugar en el año 2006 cuando el Gobierno Regional de San Martín, junto con la sociedad civil, unieron fuerzas para interponer una demanda contra la Occidental Petrolera del Perú, Petrobras, Repsol YPF y Tálisman Energy Perú para que no realicen trabajos petroleros (en ninguna fase) en su lote, el cual abarca el Área de Conservación del Cerro Escalera (ACR-CE).

El ACR-CE cuenta con una superficie de 149 870, 00 hectáreas; abarca casi toda la zona de las provincias de Lamas y San Martín, y está compuesto básicamente por bosques nublados montanos tropicales. La característica principal de estos bosques es brindar grandes cantidades de agua, siendo el refugio de varias cabeceras de cuenca que abastecen de este recurso a estas provincias (Decreto Supremo N° 045-2005-AG).

Por otro lado, las compañías ya mencionadas tenían una concesión sobre el lote 103 (San Martín – Loreto) que abarca casi el 100% del ACR-CE (ver Ilustración 6); sin embargo, el lote fue concedido antes de la creación de esta área de conservación, por lo que las posibilidades de impedir que se llevaran a cabo las actividades petroleras parecían nulas.

Ilustración 6: Área del Lote petrolero 103



Fuente: Dirección Regional de Energía y Minas San Martín - DREM

La demanda, entonces, se basó en el argumento de que la extracción petrolera tendría impacto en lo que es considerado como el Banco Central de Agua, el cual provee de recursos hídricos a las ciudades más importantes de San Martín como Tarapoto, Lamas, Luis Guerra y Tocache, entre otras. En ese sentido, la demanda que se interpuso tuvo como tema central el argumento de

“acción de derechos humanos” –agua como derecho humano- y no como acción real, el cual está relacionado al derecho de un titular sobre una cosa como una propiedad.

Este conflicto tuvo gran eco en la región no solo porque se tratara de una demanda con grandes empresas trasnacionales, sino porque tuvo el respaldo de la mayoría de las instituciones de la región. Tanto la sociedad civil, liderada por el Frente Cívico de Desarrollo y Defensa de San Martín (FRECIDES) y por la Asociación de Municipalidades de la Región de San Martín (AMRESAM), como el Gobierno Regional juntaron esfuerzos para concientizar a la población sanmartinense y estuvieran al tanto de las grandes consecuencias que estas actividades podrían tener para ellos en el día a día...sobre todo tomando en cuenta que ya existen serios problemas en cuanto al acceso al agua en la ciudad, como el hecho de que solo hay agua potable a determinadas horas del día.

Es así que, después de una serie de charlas y exposiciones, el 30 de noviembre del 2007 salieron a las calles de Tarapoto más de un millar de personas protestando contra las actividades de las petroleras en el ACR-CE (Diario La Primera, noviembre del 2007).

Finalmente, en el año 2009 el Tribunal Constitucional dispuso que las empresas mencionadas no realicen ningún trabajo que no se encuentre en la misma dirección que las acciones establecidas en el Plan Maestro de la ACR-

CE. La problemática, sin embargo, sigue activa pues en Junio de este año se debía de realizar la actualización del Plan Maestro de la ACR-CE pero hubo demoras; por lo que las empresas empezaron a presionar sobre las actividades que podían realizar para la extracción de petróleo en la zona, presentando nuevas alternativas como extraer el petróleo desde Loreto sin necesidad de entrar a la ACR-CE.

El segundo conflicto relevante está relacionado con el proceso de deforestación que realizó el Grupo Romero en el distrito de Barranquita en Lamas. Entre el año 2005 el gobierno nacional adjudicó al Grupo Romero aproximadamente 15 mil has. de tierras para agricultura destinada al biocombustible. Estas concesiones se dieron a través de 3 empresas pertenecientes al grupo: Agropecuaria del Shanusi S.A. (aprox. 6 100 has.), Empresa Agrícola del Caynarachi S.A. (aprox. 3000 has.), Palmas del Espino S.A. (aprox. 6 150 has.).

A pesar de los permisos del Ministerio de Agricultura, el gobierno regional de San Martín procedió a quitar la concesión de casi la totalidad de las hectáreas ubicadas dentro del departamento debido al incumplimiento de varios reglamentos, como la falta o el incumplimiento de los Estudio de Impacto Ambiental. Esto sucedió en el caso de Agrícola del Caynarachi, en donde el EIA establece que realizaría el desbosque de 2100 has. en 3 años (700 Has. por año) sin embargo lo hizo tan solo en 5 meses. En otro caso, se le ha

quitado la concesión por irregularidades en el proceso y debido a los límites inexactos entre el departamento de Loreto y San Martín.

En este caso, la participación de la población en compañía del Gobierno Regional (específicamente la Dirección Regional de Agricultura) también fue sumamente activa. Se difundieron campañas de información y se llevaron a cabo varias protestas pacíficas en donde expresaban su malestar frente a la tala de miles de hectáreas de bosques que no solo eran bosques primarios (tal como lo establecía la ZEE de San Martín), sino que también era donde se asentaba población indígena. Sin embargo, a diferencia del caso anterior, en esta oportunidad sí hubo enfrentamientos violentos y hasta ahora sigue como un conflicto latente.

## **3.2 La historia del GORESAM y su funcionamiento**

La Autoridad Regional Ambiental es una de las innovaciones institucionales que el Gobierno Regional de San Martín ha tenido en los últimos años. Para poder entenderla primero pondré en contexto la creación del Gobierno Regional o GORESAM como se le llama coloquialmente.

### **3.2.1 Antecedentes e historia del GORESAM**

Durante el primer gobierno de Alan García se inicia el proceso de descentralización nacional en el cual se intenta unir en una sola región al

departamento de San Martín y La Libertad; sin embargo, debido a las diferencias culturales entre estos departamentos, la sociedad civil encabezada por el Frente de Defensa de los Intereses de San Martín (FEDIP-SM) y la Federación Agraria Selva Maestra (FASMA) empieza a promover la idea de región autónoma. Es así que en 1987 presentan a la Comisión de Regionalización de la Cámara de Diputados una propuesta técnica para la creación de la Región Autónoma de San Martín (ZARATE, 2003; y MELÉNDEZ, 2005).

A pesar de estas iniciativas y de las manifestaciones de rechazo en San Martín, el 28 de enero de 1989 se crea la región Víctor Raúl Haya de la Torre aprobada mediante Ley N°24986. Las protestas siguieron y en febrero de 1991, después de una serie de reuniones entre el presidente de la Comisión de Regionalización del Senado y representantes del pueblo, se llevó a cabo una Consulta Popular en donde el 69.5% de la población de San Martín vota por la constitución de una Región Autónoma.

No obstante, durante el gobierno de Alberto Fujimori se promulga el Decreto Legislativo N° 25432 “Ley que Norma Transitoriamente la Organización y Funcionamiento de los Gobiernos Regionales” (abril 1992) que disuelve las asambleas regionales y crea los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR), las cuales dependerían de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). Además, se establecía que las autoridades del gobierno

regional no podían ser elegidas por elecciones sino por el Ministerio de la Presidencia (ZARATE, 2003).

En el año 2002 se promulga la Ley N° 27867 titulada Ley Orgánica de Gobiernos Regionales que crea estos entes institucionales a quienes se les brinda autonomía política, económica y administrativa; y cuyos representantes deberían ser elegidos por la población. De acuerdo a esta ley, los GORE (Gobiernos Regionales) están compuestos por dos órganos: el presidente regional y el consejo regional. El primero es el que se encarga de la gestión pública; teniendo como principales funciones la administración de presupuestos, promulgación de decretos, ejecución de planes y programas regionales, elaboración de planes de desarrollo; etc. Por otro lado, el Consejo Regional supervisa las acciones y propuestas del Presidente Regional. Además de estos dos órganos, está también el Consejo de Coordinación Regional, el cual está conformado por los distintos alcaldes que conforman la región y representantes de la sociedad civil; no obstante, este consejo solo tienen un rol consultivo.

Es así que en el 2002, mediante votación electoral, Max Ramírez García –representante del partido aprista– es elegido como presidente regional. A pesar de su limitado ámbito de acción, pues eran los primeros años en que funcionaban los Gobiernos Regionales y todavía no se tenía del todo claro qué se podía hacer; y de todos los problemas y fallas de su periodo de gobierno, las cuales involucraban una serie de acusaciones por malversación y corrupción

tanto de él como de sus familiares, es en este gobierno que se impulsa la Zonificación Ecológica Económica (ZEE) con la que actualmente se toman decisiones en el campo territorial y medioambiental.

Posteriormente, en el 2006, llega a la presidencia del gobierno regional César Villanueva con el partido regional Nueva Amazonía, conformado por una serie de profesionales que tenían un largo historial en las Organizaciones No Gubernamentales de la región como la ONG CEDISA (Centro de Desarrollo e Investigación de Selva Alta). Este grupo de profesionales de las ONG había tenido un papel activo en la política regional desde la época de los CTAR y fueron desde ese momento los impulsores de un discurso sobre el desarrollo sostenible en el departamento (MELÉNDEZ, 2004). Ya durante el periodo de gobierno de Villanueva, los proyectos regionales se centraron en la integración regional; por lo que las grandes obras estuvieron relacionadas a la construcción de grandes carreteras y puentes. Además de esto, junto con la Cooperación Internacional, se impulsó el desarrollo de cultivos alternativos a la hoja de coca.

César Villanueva fue reelecto en el 2010 y en este periodo se empieza a dar un giro en la gestión institucional y los grandes proyectos de la región. El eje central ya no se focaliza en la construcción de grandes tramos de carreteras o puentes, sino que también se está direccionando al desarrollo de la agricultura, de cadenas productivas y al cuidado del medioambiente. De esta manera, la ZEE -que había sido dejada de lado durante su primer gobierno- cobró fuerza, y junto con la creación de la Autoridad Regional Ambiental

(también de este periodo) se volvieron las herramientas más importantes para llevar a cabo los procesos de conservación ambiental y desarrollo sostenible que promueve la región.

### 3.2.2 Estructura del Gobierno Regional de San Martín

Habiendo explicado los antecedentes e historia del Gobierno Regional de San Martín; cabe explicar las modificaciones que ha sufrido su estructura y que son de particular interés a la creación y funcionamiento de la Autoridad Regional Ambiental.

En el año 2007 se publica la ordenanza regional OR N° 035-2007-GRSM/CR (ver anexo 1) que establece el “Proceso de Modernización de la gestión del Gobierno Regional de San Martín, con el objetivo de incrementar su eficiencia, mejorar la calidad del servicio a la ciudadanía, y optimizar el uso de los recursos” (GOBIERNO REGIONAL SAN MARTÍN, OR N° 035-2007-GRSM/CR). Para llevarlo a cabo se puede fusionar o disolver algunas entidades del GORE, siempre y cuando las funciones que cumplían estas oficinas las cumpla otra.

Con esa base, la estructura del gobierno regional tuvo tres cambios que, de acuerdo a un documento publicado por la PCM en el 2010, son importantes

(Asistencia técnica y acompañamiento para la actualización y articulación de Planes regionales de desarrollo de capacidades, 2010):

- El consejo regional está por encima del presidente regional
- El gobierno regional posee una secretaría general
- Las direcciones sectoriales dependen de la Gerencia General Regional cuando deberían depender solo de la Gerencia general de Desarrollo Social o de la Gerencia general de Desarrollo Económico

Si bien estos son los cambios más trascendentales, se hicieron otras reformas que contribuyen ahora en el tema de recursos naturales y gestión del medio ambiente, pues permiten que la Autoridad Regional Ambiental tenga menos trabas en el camino.

Como veremos más adelante, el ARA consta de tres Direcciones Ejecutivas las cuales salieron de la estructura anterior. Por ejemplo, el mismo ARA fue el “reemplazo” de la Gerencia Regional de Recursos Naturales, la cual desapareció de la estructura, pero ganó mayor autonomía al ser un órgano desconcertado. Asimismo, la Subgerencia de Administración Territorial que estaba dentro de la Gerencia de Planificación y Presupuesto, pasó al ARA como la Dirección Ejecutiva de Gestión Territorial. Por otro lado, Dirección Ejecutiva de Gestión Estratégica Ambiental antes se encontraba en la Dirección Regional de Agricultura.

Ahora bien, otro de los beneficios que la modificación ha traído al ARA es la dependencia de las direcciones a la Gerencia General. Esto se debe a que solo es una oficina la que maneja los presupuestos y otorga los financiamientos a las oficinas sectoriales, prácticamente, el poder se concentra ahí. Por lo que tiene el poder de ponerles una condición a todos: todos los procesos que estén relacionadas a recursos naturales deberán pasar por la aprobación del ARA; de lo contrario la Gerencia no les dará el dinero requerido.

Todos estos cambios fueron concretados en el año 2010 mediante la Ordenanza Regional (OR) N° 037-2010 (ver anexo 2). En la Ilustración 7 se puede observar el organigrama de la estructura ya modificada.

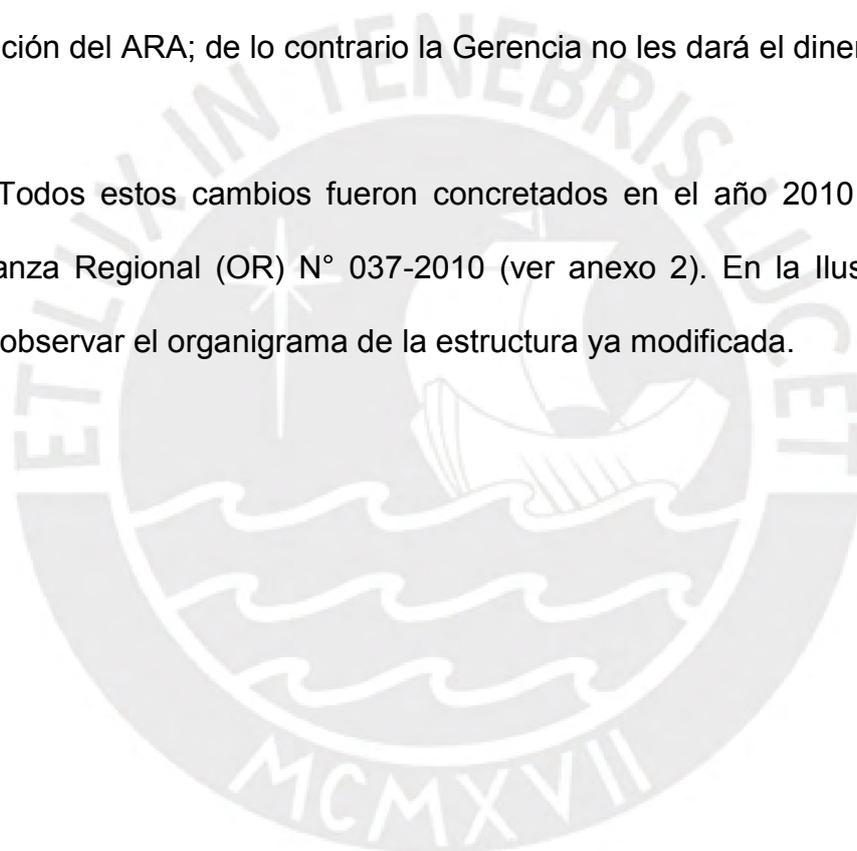
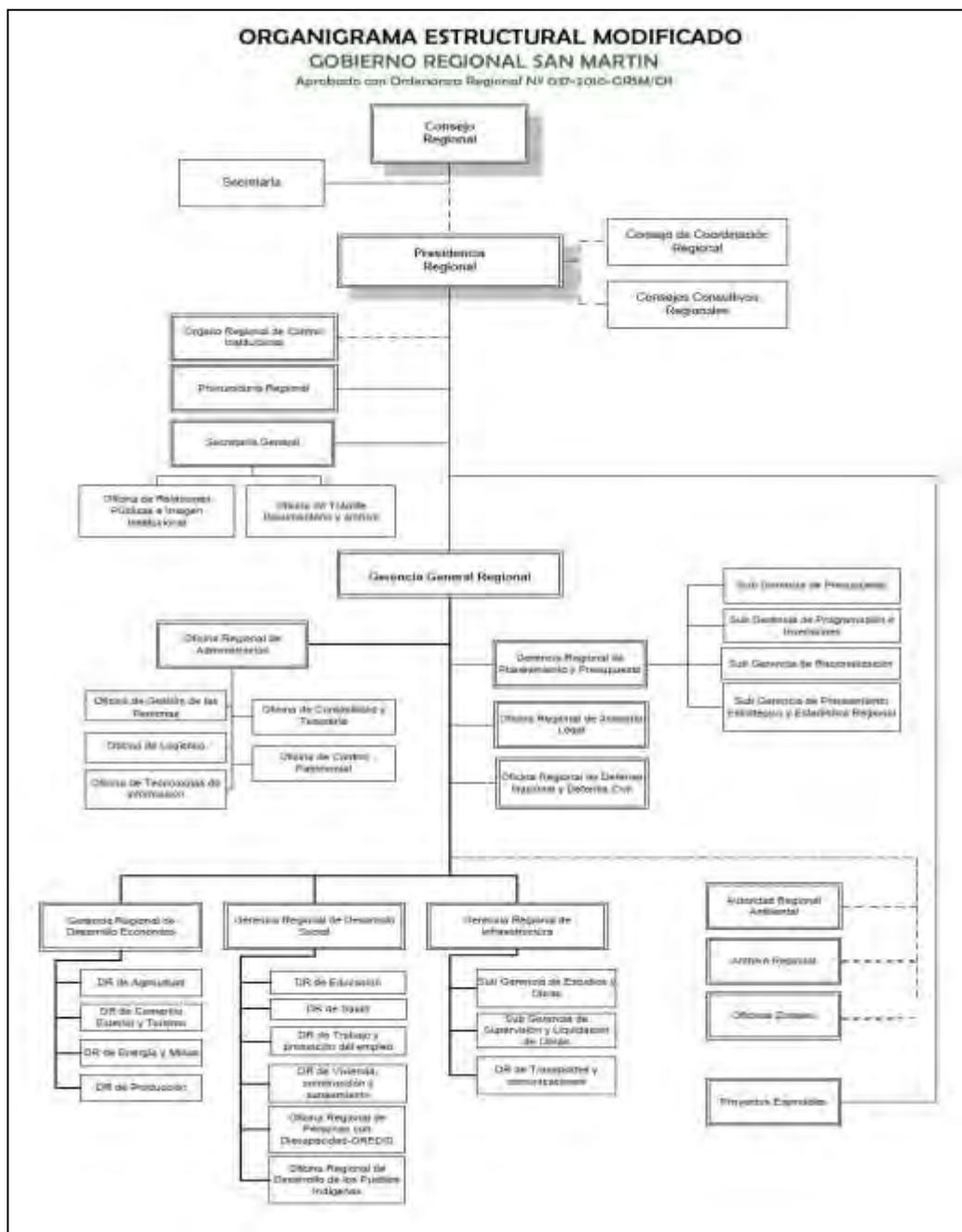


Ilustración 7: Organigrama del Gobierno Regional de San Martín



Fuente: Gobierno Regional de San Martín

## CAPÍTULO 4 APARATO Y NORMATIVA AMBIENTAL EN SAN MARTÍN

El 19 de setiembre del 2012 el Consejo Regional de San Martín aprobó un documento sin precedentes: la Política Territorial Regional de San Martín (PTR-SM). Este documento servirá como estrategia para ordenar el territorio y para darle un mejor uso a cada una de sus zonas. Ahora bien, la aprobación de la PTR significa un gran logro en cuanto al gobierno del medioambiente; sin embargo (ver anexo 3), este no es *el resultado* sino tan solo *uno de los pasos* en el gobierno del medioambiente.

Para poder establecer los criterios de la PTR se han utilizado diversos instrumentos de planificación como la Zonificación Ecológica Económica (ZEE) y el Plan de Desarrollo Concertado Departamental (PDCCD). Asimismo, fue necesario crear primero una oficina encargada de su diseño, ejecución y supervisión: la Autoridad Regional Ambiental. Estos 4 elementos son imprescindibles para el gobierno del ambiente.

Primero se encuentran el Plan de Desarrollo Concertado Departamental (PDCD) y la Autoridad Regional Ambiental (ARA) los cuales son las principales instituciones que dirigen la región en el tema ambiental; por un lado, el PDCD es un documento que plantea la visión más general que se espera para toda la región: el desarrollo sustentable. Por otro lado, el ARA se crea como una oficina dedicada exclusivamente al tratamiento del medioambiente, tema fundamental para poder conseguir el objetivo principal que se plantea el PDCD.

Luego tenemos a los instrumentos más técnicos de la región: la Zonificación Ecológica Económica (ZEE) y la Política Territorial Regional (PTR). Ambos sirven para brindar una guía de acción frente al tema de ambiental; la ZEE establece una línea base de las principales características de la región, y la PTR utiliza esa información para actuar como guía de cómo se debe proceder para lograr el buen uso del territorio y la conservación del medioambiente.

#### **4.1 Plan de Desarrollo Concertado Departamental**

En el año 2008 se presenta el Plan de Desarrollo Concertado (PDC) de San Martín el cual tiene una mirada hasta el 2015; el PDC es un documento realizado conjuntamente por las instituciones públicas y privadas, y por la sociedad civil, en el que se realiza un autoanálisis del territorio en el que habitan. Tiene como finalidad reconocer los problemas principales y buscar

soluciones que apunten hacia un futuro en donde existan mejores condiciones de convivencia y una mejor calidad de vida. En pocas palabras, los PDC revelan lo que se quiere para un territorio abarcando todos los sectores, desde el aspecto social y económico hasta el aspecto ambiental. Se caracteriza porque es la misma población la que genera su plan de desarrollo y también por tener una mirada a mediano o largo plazo.

La visión expuesta en el PDC para el 2015 es

*San Martín región promotora del desarrollo humano e igualdad de oportunidades con instituciones y organizaciones fortalecidas y líderes comprometidos. Con **desarrollo económico sustentado en un territorio ordenado y en el manejo autónomo y sostenible de sus recursos naturales**, culturales y reconocido como destino turístico.* (Plan de Desarrollo Concertado, 2008-2015. 2008: 111. Énfasis propio)

Durante el año que se llevaron a cabo los talleres participativos se estableció que uno de los principales ejes de desarrollo debía ser el de Recursos Naturales y Medioambiente; y dentro de este eje se priorizaron dos áreas: a) los recursos naturales y biodiversidad; y b) el ordenamiento territorial y la zonificación ecológica económica. Asimismo, se estableció que los principales problemas a combatir eran la deforestación, el tráfico de tierras y la tala ilegal. (PDC, 2008: 111-117)

Por otro lado, en el tema del eje de desarrollo económico, de las seis áreas a priorizar, cuatro de ellas están directamente relacionadas con el uso de la tierra; lo cual, evidentemente, tiene un alto impacto en el medioambiente. En

este tema, la PDC establece que se deben priorizar las cadenas de agro-exportación de cultivos como el café, cacao, palma aceitera, palmito y sachá inchi; también se debe impulsar el cultivo del piñón blanco y de la caña de azúcar para su uso como biocombustible; y finalmente se debe promover la ganadería y el turismo regional. De los casos netamente agrícolas, el objetivo principal no sólo es aumentar la productividad del cultivo por hectárea, sino también aumentar el número de hectáreas por productos (como en el caso de la palma aceitera).

Si bien el PDC especifica que todas las actividades de expansión agrícola deberían pasar por un análisis de la Zonificación Ecológica Económica, esto no se cumplió en la mayoría de los casos. Pasemos ahora a la oficina que dirige todos los procesos que permitirán lograr los objetivos que propone el PDCD relacionados a la conservación de los recursos naturales y el aprovechamiento sostenible de los mismos.

#### **4.2 Autoridad Regional Ambiental y La Dirección Ejecutiva de Gestión Territorial – ARA y DEGT**

El aparato ambiental de la región comienza con la creación de esta oficina. El 14 de diciembre del 2010, el Consejo Regional de San Martín aprueba la creación de la Autoridad Regional Ambiental (ARA) como un órgano

desconcentrado del Gobierno Regional al que se le ha encomendado la tarea de asumir la gestión ambiental del departamento. De esta manera, el ARA está encargada de atender las cuestiones relacionadas a recursos naturales, ambiente, áreas protegidas y ordenamiento territorial; asimismo, se encarga de coordinar con las instituciones públicas y privadas que vayan a realizar cualquier actividad en el territorio para realizar los estudios pertinentes antes de llevar a cabo la inversión.

En líneas generales, el ARA tiene como una de sus funciones principales formular políticas, normas, categorías, planes y programas para el aprovechamiento sostenible de los recursos, y también coordinar con otras oficinas del sector privado o público (REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN DE FUNCIONES, 2011: 2). El ARA debe lograr que las dimensiones regionales de transporte y comunicación, producción, energía y minas, salud, educación; sean atravesadas por el ambiente, los recursos naturales y el territorio.

Como se puede observar en el organigrama que sigue (ver Ilustración 8), el ARA cuenta con 6 áreas administrativas que se encargan de la coordinación de los aspectos más generales de la oficina como la publicidad, presupuesto, sistema de información, etc. Asimismo, cuenta con una sede descentralizada en Tocache (y según informaron tienen planes para abrir otra oficina descentralizada), y también debe de coordinar con la dirección ambiental del Proyecto Especial Huallaga Central y Bajo Mayo (PEHCBM), y del Proyecto Especial Alto Mayo (PEAM).



Para gestionar el ambiente el ARA consta de tres Direcciones especializadas, las cuales deben velar por temas particulares del ambiente:

- Dirección Ejecutiva de Gestión Estratégica Ambiental
- Dirección Ejecutiva de Administración y Gestión de Recursos Naturales
- Dirección Ejecutiva de Gestión Territorial

Cabe resaltar que la primera de estas Direcciones Ejecutivas fue la única creada al mismo tiempo que al ARA pues las otras dos ya existían en otras oficinas del Gobierno Regional como se explicó anteriormente. La presente investigación se centrará en la última de las Direcciones.

Por su parte, la Dirección Ejecutiva de Gestión Territorial (DEGT) está conformada por tres áreas. La primera es el Área de Ordenamiento Territorial, que se encarga del manejo de la ZEE y del uso y ocupación ordenada del territorio; la segunda es el Área de Demarcación y Organización Territorial, tiene la obligación de realizar estudios de saneamiento de límites y realizar los procesos de categorización; y la tercera, el Área de Administración y Adjudicación de Terrenos del Estado, tiene responsabilidad sobre los terrenos del Estado y del departamento, velando por su uso y aprovechamiento más adecuado. Es esta Dirección Ejecutiva la encargada de la creación de la Política Territorial Regional.

### 4.3 Zonificación Ecológica Económica – ZEE

La Autoridad Regional Ambiental cuenta con instrumentos para la lectura del territorio y de sus características, la ZEE en uno de ellos. La ZEE es un estudio que establece las potencialidades y limitaciones ecológicas de un territorio, así como los tipos de usos y ocupación socio-económica que cada zona identificada podría tener. Todas estas características terminan plasmadas en un documento que es el inicio del proceso de ordenamiento territorial debido a que funciona como una guía para la toma de decisiones respecto a la inversión pública y privada. En ese sentido, la ZEE también es un instrumento para la planificación territorial.

Actualmente, el Ministerio del Ambiente es la institución responsable del liderazgo de todos los procesos de ZEE que se lleven a cabo en el territorio nacional; no obstante, esto no siempre fue así. San Martín fue uno de los primeros departamentos en comenzar su ZEE, incluso antes de la publicación del marco legal que lo sustentaba. Es así que en el año 2003, este departamento comienza sus estudios, con apoyo del Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP), y para el 2008 se aprueba la macro ZEE mediante Ordenanza Regional N 012-2006-GRSM/PGR.

De acuerdo a una entrevista con una ingeniera del IIAP, la zonificación ecológica económica se puede realizar en diferentes niveles de estudio que varían de acuerdo a la magnitud del ámbito de estudio. De esta manera existen

macro, meso y micro ZEE; la primera generalmente se realiza en espacios grandes como departamentos enteros, la segunda suele aplicarse a espacios más reducidos como provincias o grandes cuencas, y la tercera suele aplicarse a espacios más pequeños o locales, como pequeños espacios de conservación municipal. Sin embargo, la característica que los tres comparten es que se tienen que realizar 18 estudios técnicos:

- 
- Geología
  - Geomorfología
  - Fisiografía
  - Suelos
  - Capacidad de la tierra
  - Clima
  - Cuencas hidrográficas
  - Forestal
  - Vegetación
  - Socio economía
  - Fuentes socioeconómicas
  - Uso actual de las tierras
  - Aptitud productiva
  - Aptitud piscícola
  - Valor bioecológico
  - Vulnerabilidad
  - Conflictos del uso de la tierra
  - Vocación urbana industria

Ahora bien, he mencionado que la ZEE es un instrumento para la planificación territorial pero su objetivo final es el desarrollo humano y sostenible; la ZEE sirve para “definir el uso y combinación adecuada de los diversos capitales que tiene el departamento, en términos de competitividad y ordenamientos territorial [...] debe ser considerada como parte de un proceso mayor de construcción social del territorio, cuya **meta final es el desarrollo humano de la población**” (Las potencialidades y limitaciones del departamento de San Martín, 2009: 18. Énfasis propio). En otras palabras, esto implica una población con buena salud, instruida y con capacidades para satisfacer sus necesidades sin comprometer los recursos para las generaciones futuras.

Actualmente en San Martín ya se han llevado a cabo varios procesos de zonificación. A continuación, se presenta una tabla elaborada por la DEGT-ARA de los procesos que ya se han llevado a cabo o aún seguían ejecutándose para setiembre del año 2012 (ver Tabla 1).

Tabla 1

PROCESO	ESTADO	DOCUMENTO
<b>MACRO ZEE SAN MARTIN</b>	APROBADO	Ordenanza Regional N° 012-2006-GRSM/CR
<b>REGLAMENTO ZEE SAN MARTÍN</b>	APROBADO	Decreto Regional N° 002-2009-GRSM/PGR
<b>POLÍTICA TERRITORIAL REGIONAL SAN MARTIN</b>	APROBADO La PTRSM se aprobó el 07 de septiembre del presente año, en sesión del Consejo Regional San Martín, y está en proceso de publicación	--
<b>MESO ZEE TOCACHE</b>	APROBADO	Ordenanza Municipal N° 265-2006-MPT
<b>POT TOCACHE</b>	APROBADO Las evaluaciones realizadas por las instituciones público y privadas, para el ámbito de la provincia Tocache son realizadas con la información generada para esta provincia	Ordenanza Municipal N° 004-2008-MPT
<b>MESO ZEE ALTO MAYO</b>	APROBADO PROVINCIA RIOJA	Ordenanza Municipal N° 003-2008-CM/MPR
	APROBADO PROVINCIA MOYOBAMBA	Ordenanza Municipal N° 180-2008-MPM
<b>POT MOYOBAMBA Y POT RIOJA</b>	EN PROCESO DE VALIDACION Se ha construido de manera participativa con la presencia de las instituciones de involucradas en el ámbito de ambas provincias	--
<b>MESO ZEE SUB CUENCA DEL RIO CUMBAZA</b>	APROBADO PROVINCIA SAN MARTIN	Ordenanza Municipal N° 011-2009-A/MPSM
	APROBADO PROVINCIA LAMAS	Ordenanza Municipal N° 007-2009/MPL
<b>MESO ZEE PICOTA</b>	EN PROCESO DE APROBACIÓN Se levantó las observaciones hechas por el MINAM y está en proceso de revisión	--
<b>POT CUENCAS MISHQUIYACU Y PONASA</b>	EJECUTÁNDOSE	--
<b>MICRO ZEE SHAMBOYACU</b>	EN PROCESO DE REVISIÓN POR LA DEGT	--

*Fuente: Instrumentos legales y Directorio de la Dirección Ejecutiva de Gestión Territorial, Autoridad Regional Ambiental.*

#### 4.4 La Política Territorial Regional - PTR

La Política Territorial Ambiental es otro instrumento que utiliza el ARA para el gobierno del medioambiente. Es una herramienta de administración pública que sirve “para ordenar la ocupación del territorio y promover el uso sostenible de los recursos naturales” (Política Territorial Regional 2012: 12). En ella se establecen directrices para el manejo y uso adecuado de cada una de las cuatro zonas económicas-productivas que establece la ZEE y está diseñada para dar solución a las problemáticas socioeconómicas y ambientales del departamento; de esta manera, busca contribuir con el desarrollo territorial sostenible al que apunta el Plan de Desarrollo Territorial. Por otro lado, esta herramienta permitirá optimizar el gasto público y guiará la inversión privada.

La iniciativa para la creación de la PTR comienza durante los primeros meses del 2011 en las oficinas del ARA. Inicialmente, estas fueron concebidas bajo la idea de *Lineamientos para el Ordenamiento Territorial de San Martín*. Con estos Lineamientos se pudo generar un poco de resonancia entre el Consejo Regional y a pedido de ellos se estableció que dejaran de ser lineamientos para que sea una *Política Ambiental Regional*. Sin embargo, después de una serie de reuniones con el Ministerio del Ambiente a finales del 2011 y comienzos del 2012, esta política dejó de ser sólo *ambiental* para convertirse en *Política Territorial Regional*; contando así con el respaldo del ARA, del Consejo Regional, de la sociedad civil del departamento y del MINAM.

La PTR busca llevar a cabo el proceso de *desarrollo territorial sostenible* que menciona el Plan de Desarrollo Concertado, y también promover el aprovechamiento **responsable** de los recursos naturales con el objetivo final de lograr una adecuada calidad de vida para las generaciones presentes y futuras que habitan el territorio de San Martín. Para esto, la PTR se centra en cinco ejes estratégicos que han sido resultado de la macro zonificación ecológica económica:

- Zona Productiva Agropecuaria y Acuícola
- Zona Urbana, Industrial y de Expansión
- Zona de Conservación y Aprovechamiento de Recursos Naturales
- Zona de Tratamiento Especial
- Zona Transversal: Gobernanza de la Gestión Territorial

Cada una de estas zonas tiene un objetivo general para mejorar y orientar su uso y manejo, y elevar la competitividad e inversión pública y privada de la manera más adecuada. De igual manera, cada objetivo se traduce en directrices, las cuales son concretizadas en *Iniciativas de Gestión* que indican de qué manera se debe tratar los aspectos específicos de cada zona.

Resulta importante resaltar los cambios en los objetivos y directrices de cada zona para entender cuál es la relación entre “territorio” y “ambiente” en todo este proceso, y si es que el cambio en el título también fue un cambio en

la perspectiva del documento. En las siguientes páginas se pueden observar cinco tablas descriptivas (Ver Tabla 2, Tabla 3, Tabla 4, Tabla 5, Tabla 6) que muestran cómo comenzó cada zona y cómo fueron evolucionando sus iniciativas de gestión. En cada una de estas tablas vemos las fechas de modificación<sup>6</sup> de la PTR, también observamos que tipo de documento es: lineamiento (sólo son propuestas que podrían tomarse en cuenta) o propuestas de política (son borradores de la política final); y finalmente, encontramos las acciones que se promueven para cada zona.

Para realizar estas tablas, fue necesario dejar de lado algunos elementos que se encontraban en la PTR pues visualmente no era posible ponerlos todos; en ese sentido se priorizó el cambio en las acciones generales (las acciones concretas son abundantes como para incluirlas en una tabla de cambios) y los cambios en los nombres de las zonas. Estas tablas deben leerse en principio de manera horizontal guiado por la fecha; y luego deben de ser leídos verticalmente observando los cambios en las acciones (si permanecen, si se modifican, si desaparecen o si aparecen nuevas acciones).

---

<sup>6</sup> La fecha de modificación es una fecha aproximada debido a que la encargada de los documentos no se acordaba exactamente tales fechas de modificación, por lo que se tomó como referencia las fechas del documento.

Tabla 2



Tabla 3



Tabla 4



Tabla 5



Tabla 6



Ahora bien, si miramos estas tablas con atención podemos observar ciertos patrones de cambio a lo largo de todas las zonas. Uno de los cambios más evidentes es la incorporación del componente de la sostenibilidad o del desarrollo sostenible. Este componente suele acompañar a todas las acciones que hablan principalmente de las actividades económicas; es como una manera de recalcar que estas deben preocuparse –sobre todo- por mantenerse en el tiempo sin causar daños a futuras generaciones ni a los recursos que estas puedan necesitar. Otro cambio interesante es que las modificaciones que se hacen suelen ser en favor del medioambiente: “una cultura ecourbana”, “una agricultura ecológica”; incluso cuando se habla de los pueblos indígenas se promueve más que nada conservar y promover los conocimientos que no perjudiquen el medioambiente; estos adjetivos indican que el tema medioambiental sigue siendo un eje al cual deben de estar alineadas cualquiera de sus acciones.

Por otro lado, el hecho de que el medioambiente sea central en la política no implica necesariamente una posición conservacionista o proteccionista. Este es uno de los cambios que se observa en las tablas pues se empieza a promover una visión de “uso y aprovechamiento” de los recursos naturales; dejando espacio para impulsar actividades relacionadas a recursos naturales renovables y no renovables. Finalmente, en las últimas fechas de la creación de la PTR se inserta la Zona Transversal que en un inicio es una propuesta para la gobernanza ambiental; sin embargo, termina llamándose Zona transversal: *gobernanza de la gestión territorial regional*. Aquí es donde el

cambio de “ambiente” a “territorio” se hace más evidente pues se propone la “gestión territorial” como el centro de todas las actividades y negociaciones regionales; no obstante, fuera de esta zona, el resto sigue enfatizando el medioambiente.

En resumen, si vemos los objetivos propuestos en cada zona se puede concluir que estos siguen inclinándose hacia una propuesta por el cuidado del ambiente ya sea de forma explícita o implícita (ver Tabla 7).



Tabla 7

RELACIÓN DE LOS OBJETIVOS DE CADA ZONA CON EL AMBIENTE					
RELACIÓN IMPLÍCITA CON EL AMBIENTE					
RELACIÓN EXPLÍCITA CON EL AMBIENTE					
ZONAS DE INTERVENCIÓN DE LA POLÍTICA TERRITORIAL AMBIENTAL	Agropecuaria y Acuícola	Promover el <b>uso adecuado del suelo en áreas aptas</b> para el cultivo, la ganadería y la acuicultura según las potencialidades y limitaciones del territorio.	<b>Impulsar el desarrollo sostenible de la actividad y producción</b> agropecuaria en áreas aptas para el cultivo y la ganadería, priorizando la inserción del producto y productor al mercado competitivo regional, nacional e internacional.	Promover e impulsar la actividad acuícola en la región, a fin de garantizar la seguridad alimentaria y el desarrollo económico con criterios sostenibles.	<b>Promover la cultura de la agricultura ecológica</b> y el consumo de productos agropecuarios generados en la región.
	Urbana, Industrial y de Expansión	Promover la ocupación ordenada del territorio ejecutando acciones de demarcación y organización territorial, con criterios de articulación espacial, seguridad física y sostenibilidad.			Fomentar e <b>implementar acciones sostenibles</b> orientadas a promover el desarrollo urbano regional, dotación de servicios, actividades económicas, industriales y sociales con una cultura ecourbana en armonía con el medio ambiente y el paisaje natural.
	Conservación y Aprovechamiento	Establecer el sistema de información regional que facilite la toma de decisiones y optimice la capacidad de negociación entre los actores públicos y privados facilitando el consenso y la participación.			Promover la protección y recuperación de nuestro patrimonio natural con enfoque ecosistémico Promover el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y la biodiversidad que contribuya a revertir los procesos de exclusión social y pobreza.
	Tratamiento Especial	Promover la protección, la recuperación y el desarrollo integral de los pueblos indígenas u originarios, sus usos y prácticas tradicionales u ancestrales.	Promover la puesta en valor de zonas arqueológicas, con miras a promocionar e <b>impulsar el turismo sostenible</b> que genere desarrollo en las zonas aledañas.		
	Transversal	Promover y fortalecer la institucionalidad de la gestión territorial regional.	Impulsar la inclusión social sin discriminación alguna en la gestión territorial en la región.	<b>Asegurar una gestión territorial sostenible</b> en el departamento de San Martín, para lograr el desarrollo integral de la persona con la finalidad de elevar su calidad de vida.	Generar un alto grado de conciencia y cultura ambiental, uso y aprovechamiento sostenible de recursos naturales y biodiversidad, ordenamiento territorial, gestión de riesgo, entre otros; con activa participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones para el desarrollo territorial sostenible.

Fuente: Política Territorial de San Martín.  
Elaboración Propia.

¿Qué significa entonces el cambio hacia una política TERRITORIAL?

Los informantes de campo mencionan que el cambio se debe a que el ambiente es sólo un aspecto que hay que tratar para tener la *Región Verde* que se desea; si se establecen políticas que únicamente intervengan en este sector entonces no se podría impulsar el desarrollo integral del departamento.

En ese sentido, cuando se habla de territorio se habla, en palabras de los entrevistados, de un *paraguas* que abarca todos los sectores que intervienen en la región, articulando desde el sector educativo hasta el sector económico. No obstante, considero que el objetivo central sigue siendo la conservación de San Martín como un espacio biodiverso, por lo que la mayoría de las *iniciativas de gestión* de la PTR siguen estando estrechamente vinculadas al tema de la protección y aprovechamiento de los recursos naturales. El objetivo de estos cambios es que la variable del medioambiente siempre sea tomada en cuenta en las actividades que se realizan a diario y no solo en las relacionadas exclusiva y únicamente a ese tema.

Ahora bien, dejando de lado los cambios en la PTR conviene mencionar que para esta investigación en particular nos centramos en una de las directrices de las iniciativas de gestión respecto a la “Zona Urbana, Industrial y de Expansión” que se refiere a *la promoción de la ocupación ordenada del territorio de manera sostenible y con criterios de articulación espacial*: Los Centros Poblados Funcionales (CPF) o los Núcleos Funcionales (NF).

De acuerdo a los objetivos de la Zona Urbana, Industrial y de Expansión, los Centros Poblados Funcionales (CPF) o los Núcleos Funcionales (NF) son

*i. Identificar y potenciar **Centros Poblados Funcionales**, como parte de la estrategia para el desarrollo territorial sostenible, propiciando la orientación de la inversión público privado en la dotación de infraestructura y servicios, **mejorando los factores de localización, establecimiento de actividades económicas rentables y descongestionando zonas prioritarias.***

*j. Reconocimiento como **Núcleos Funcionales** a grupos poblacionales, de alta o mediana consolidación por intervención no planificada del Estado, ubicados en zonas restrictivas según la ZEE y otros instrumentos de conservación nacional, regional y local; como estrategia inclusiva para el desarrollo territorial sostenible, **que contribuyan a la disminución de presión socioeconómica en zonas de riesgo y/o priorizadas para la protección por constituir importantes cabeceras de cuenca o ecosistemas frágiles.***

*k. Priorizar la **implementación y monitoreo con acuerdos de sujeción compartida con los Gobiernos Locales**, en el fomento de la inversión pública y la orientación a la inversión privada en los Núcleos Funcionales de acuerdo a su ámbito de influencia.*

*l. **Promover la formulación e institucionalización de planes de desarrollo y/o de ordenamiento territorial sobre la base de la ZEE, en los Núcleos Funcionales, evaluando el impacto social, económico y ambiental que ejerzan; con participación efectiva de los actores involucrados.*** (POLÍTICA TERRITORIAL REGIONAL DE SAN MARTÍN, 2012: 18. Énfasis propio).

Los Centros Poblados Funcionales y los Núcleos Funcionales son parte de la Directiva que se está construyendo para la categorización y re-categorización de centros poblados de San Martín. La categorización es un proceso de normalización de los asentamientos humanos que tiene como finalidad establecer una estructura jerárquica de acuerdo a su tamaño y de acuerdo al rol que cada uno cumple; mediante esto se les asigna un nombre o categoría: caserío, pueblo, villa, ciudad y metrópolis (jerarquía de menor a mayor).

*La categorización es un instrumento técnico social y legal del proceso de ordenamiento territorial en San Martín, que tiene como objetivo orientar a la población en el correcto uso de su territorio que permita regular la carga antrópica sin poner en riesgo los recursos naturales con que cuentan los centros poblados para así lograr su desarrollo sostenible [...] existe una relación directa: a mayor cantidad de asentamientos poblacionales dispersos y desordenados, menos preservación de recursos naturales y mayor demanda de servicios básicos y sociales. (Exposición del DEGT para Consejo regional y representantes de UGEL provinciales. 02 febrero 2012).*

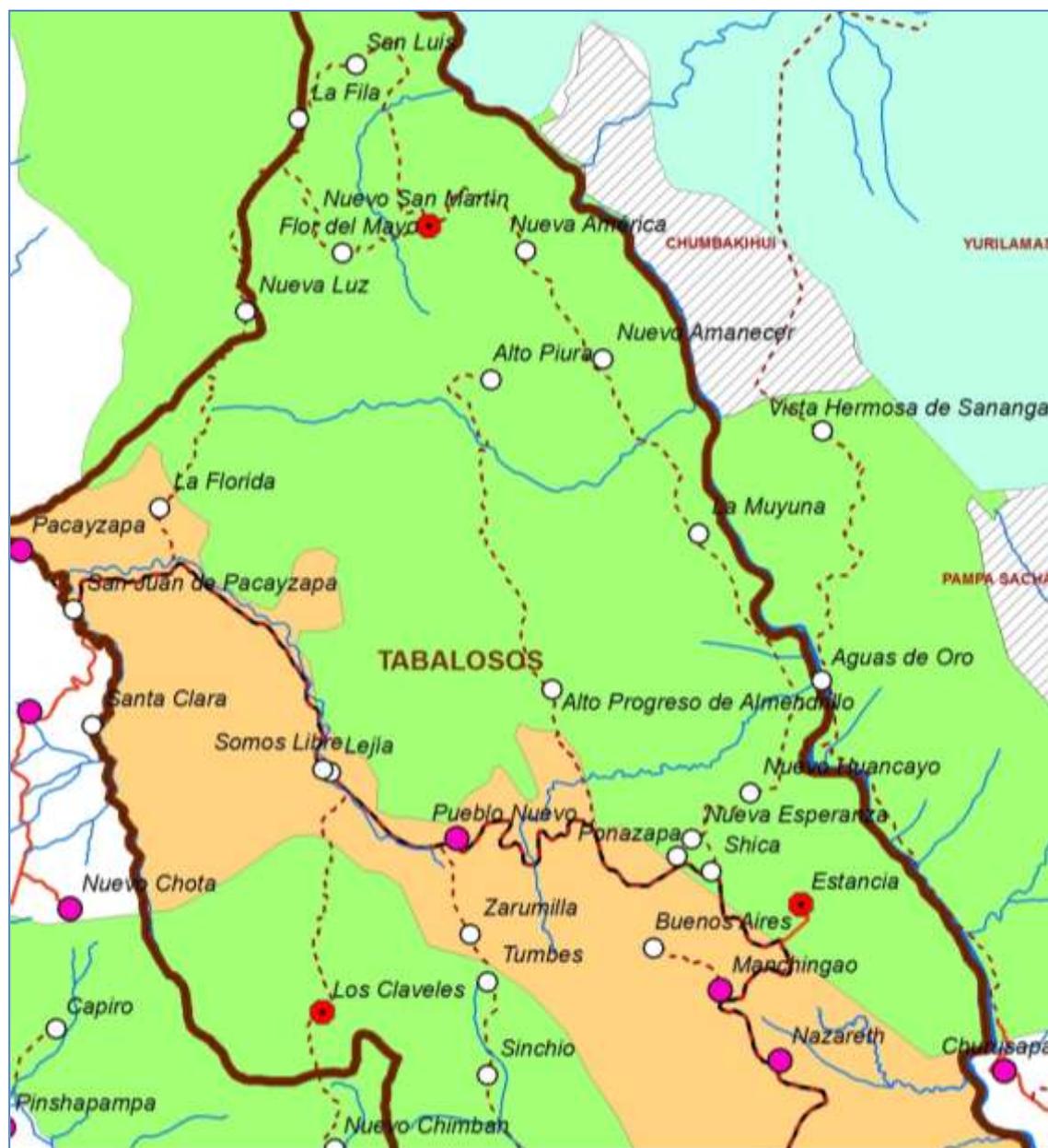
Los Centros Poblados Funcionales y Núcleos Funcionales son estrategias para la planificación territorial sobre todo para asentamientos que se encuentran ubicados cerca o dentro de un área que la ZEE ha clasificado como restringida o priorizadas para la conservación. De acuerdo a la ZEE, en estas áreas no se pueden realizar una serie de actividades, entre ellas, la construcción de infraestructura para centros educativos o de salud porque estos pueden atraer poblaciones que pondrían en más riesgo las zonas. Sin embargo, las poblaciones no pueden quedar desatendidas totalmente porque se las pondría en una situación de vulnerabilidad que afectaría su calidad de vida. En ese sentido, los Centros Poblados Funcionales y los Núcleos Funcionales son alternativas que funcionan por un lado, para que puedan acceder a servicios públicos y por el otro, para que se pueda aprovechar al máximo los recursos del Estado.

La diferencia entre el Centro Poblado Funcional y el Núcleo Funcional radica en que la primera se refiere a Grupos poblacionales que pueden entrar al proceso de categorización por cumplir con el instructivo del departamento y

porque no está dentro de una zona restringida por la ZEE. En el segundo caso se refieren a grupos poblacionales que no podrían ser categorizados porque no cumplen con el instructivo y porque están dentro de una zona restringida por la ZEE y no tienen CPF cerca.

De esta manera, se identifica una serie de grupos poblacionales cercanos a una zona restringida –o dentro de ella- y se escoge uno de ellos como centro de atracción para la inversión pública. Este asentamiento será el receptor de los servicios públicos, como por ejemplo, la asignación de varios niveles de educación, un centro de salud con mejor infraestructura, etc. La elección del grupo poblacional se basará en los resultados de la ZEE, los cuales indican la centralidad de un punto por la cantidad de población que cada uno de ellos tiene, la cantidad de vías de acceso y cómo se conectan entre ellos, y el grado al que llegan en la educación y de la salud. Por ejemplo, en la Ilustración 9 podemos ver una serie de centros poblados o grupos poblacionales dentro del distrito de Tabalosos (en la provincia de Lamas) señalados con un círculo blanco. Los puntos rojos son las propuestas para ser Núcleos Funcionales y los puntos rosados, son las propuestas para ser Centros Poblados Funcionales. Más adelante explicaremos con mayor detalle este tema.

Ilustración 9: Propuesta de Centros Poblados Funcionales y Núcleos Funcionales



Fuente: Área de Ordenamiento Territorial de la Dirección Ejecutiva de Gestión Territorial - Autoridad Regional Ambiental

\*\*\*

Con todo lo mencionado, se puede concluir que el Gobierno Regional de San Martín ha llevado a cabo un largo proceso de construcción de dispositivos que permiten tratar el tema del ambiente y del territorio, abarcando desde los procedimientos “técnicos” –como el estudio de ZEE– hasta la creación de oficinas de gobierno regional, como el ARA; y la creación de dispositivos normativos como la PTR.

En ese sentido, el PDCD es el documento que engloba los objetivos que se deben alcanzar en todas las áreas de la región, una de estas áreas es el medioambiente. En este espacio, la máxima autoridad es el ARA y dirige todos los procesos ambientales. Ahora, para poder llevar a cabo estos procesos el ARA cuenta con una serie de instrumentos que permiten entender el territorio y dictaminar cómo cuidarlo a este y al medioambiente; los más importantes de estos instrumentos son la ZEE y PTR.

Mediante la creación de estos dispositivos, la preocupación por el medioambiente y por el desarrollo sostenible deja de ser de unos pocos para convertirse en el objetivo central de todo el departamento. Es este conjunto de documentos, herramientas y oficinas lo que ha generado que el tema ambiental tenga un peso relevante en el departamento; además, todo este aparato normativo ha creado una base sólida para actuar sobre el territorio que cuenta con bastante respaldo y que, sobre todo, busca abarcar todas las dimensiones

necesarias para poder ejercer un buen gobierno del ambiente, contando con elementos legales hasta elementos institucionales y técnicos que brindan información y una base legal sobre la cual actuar.



## CAPÍTULO 5

### AGENTES BUROCRÁTICOS DEL ARA

En el presente capítulo describimos a nuestro sujeto de estudio y a su espacio laboral. Primero se explica el día a día de los técnicos y las actividades que suelen llevar a cabo; luego se describe cómo está compuesta la oficina, explicando cuántos técnicos hay y en qué áreas de la Dirección están distribuidas. Asimismo, se abordan las dificultades que afrontan para cumplir con su trabajo, desde las condiciones hacinadas de la oficina, hasta las situaciones coyunturales que les impiden cumplir con las fechas límites de trabajos ya programados.

Luego, pasamos a explicar las características más resaltantes de los técnicos, entendiendo el factor de la edad como uno de los más importantes. Asimismo, se mostraran brevemente los estudios que tengan y su lugar de procedencia, viendo las contradicciones que este último factor puede conllevar.

Finalmente, se exponen los tipos de técnicos que se pueden encontrar en la oficina, definidos por su nivel de proactividad en las tareas que se les encomienda. Este capítulo concluye con las formas de comunicación que existen entre los técnicos; y vemos que a quiénes más se acude es a los técnicos que mejor dominan las herramientas de trabajo.

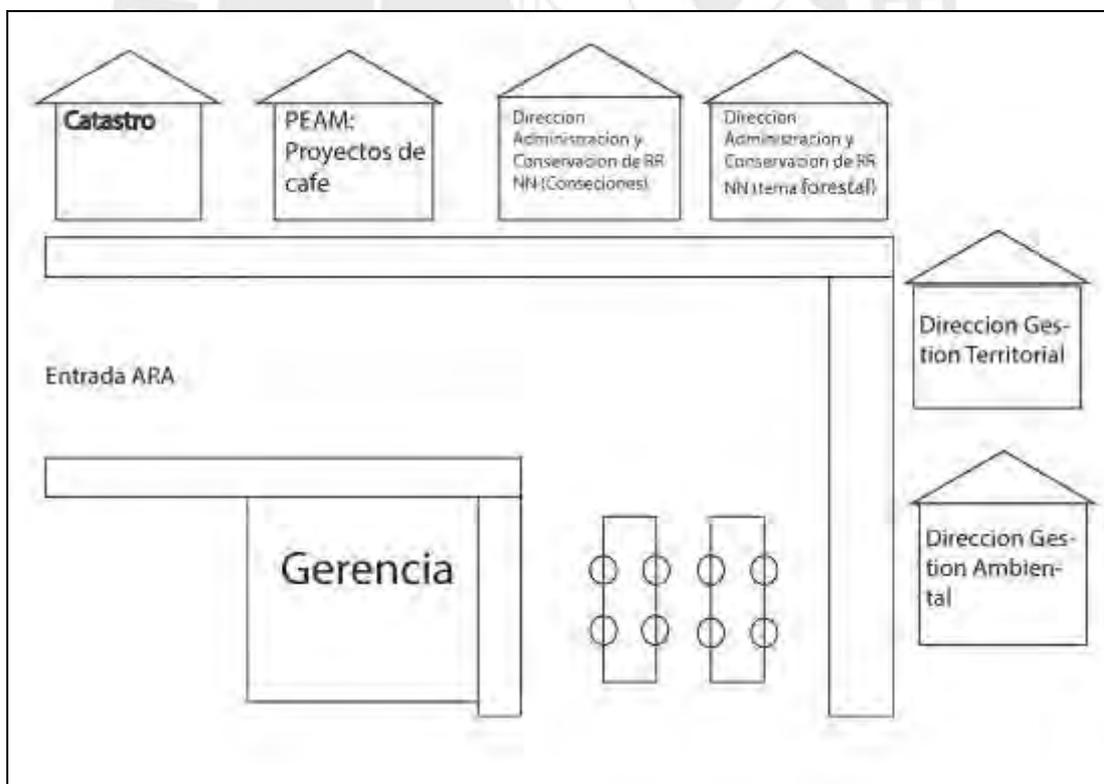
## **5.1 Los técnicos de la Dirección Ejecutiva de la Gestión Territorial y su trabajo**

### **5.1.1 Responsabilidades de los técnicos y el espacio de trabajo**

Los días en la Dirección Ejecutiva de Gestión Territorial comienza entre las 8 y 8:30 a.m., horario en que abren las instalaciones de la Autoridad Regional Ambiental y empiezan a llegar la mayoría de los trabajadores a comenzar su día laboral. A partir de ese momento, los técnicos limpian y ordenan sus lugares de trabajo, se instalan en sus sitios, y comienzan a trabajar... hasta las 9 a.m. A esa hora varios de los técnicos de todas las direcciones salen al patio de las instalaciones del ARA (Ver Ilustración 10), en donde una señora se ha instalado momentáneamente y ha convertido su *mototaxi* en un pequeño restaurante que ofrece desayunos para todos los gustos: desde refrescos y café, hasta sándwiches y platos de comida –que más que desayunos parecen almuerzos. Durante varios minutos, este

estacionamiento se transforma en un espacio de confraternidad entre los trabajadores; es un espacio que da pie a conversaciones ligeras, diálogos sobre la coyuntura del momento, e incluso es un momento para enterarse de las actividades del resto de direcciones. Conforme cada uno va concluyendo su desayuno, se van retirando a sus respectivos sitios y continúan con las labores del día. Las actividades continúan hasta la hora del almuerzo, momento en que algunos van a sus casas, otros a sus pensiones, y otros comen juntos en algún restaurante cerca al ARA; a las 2:30 p.m. regresan a continuar con sus actividades hasta las 5:30 o 6:00 p.m.

Ilustración 10: Distribución de las Direcciones en el ARA



Fuente: Elaboración propia

Parece ser que la rutina del día a día transcurre tranquila y sin muchos cambios, e incluso se podría pensar que el trabajo es monótono y rutinario. Sin embargo, el horario y las comidas son los únicos aspectos que se mantienen igual pues las actividades que se llevan a cabo día a día cambian casi radicalmente. Para poder ahondar en las dinámicas laborales del ARA, me basaré en lo observado dentro de la Dirección de Gestión Territorial del ARA, oficina en la que realicé mi trabajo de campo.

Tabla 8: Integrantes de la Dirección Ejecutiva de Gestión Territorial

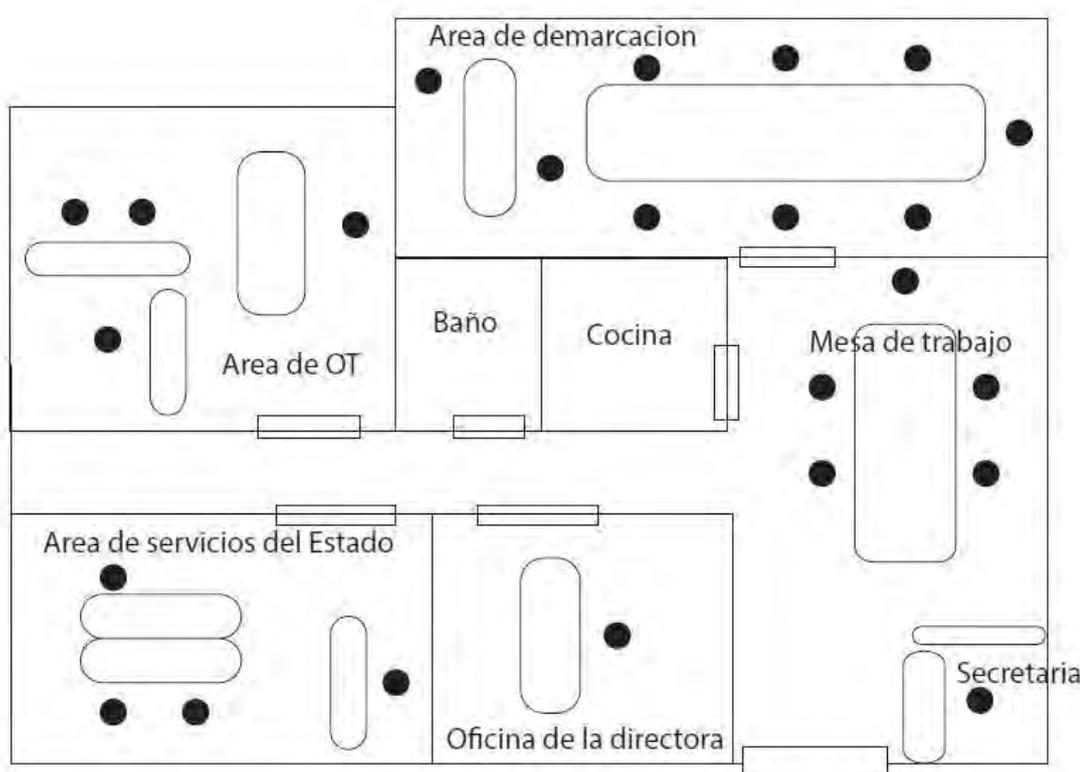
Área	Trabajadores por Área
Dirección	1
Secretaría	1
Asesores legales	2
Área de Demarcación	7
Área de Ordenamiento Territorial	5
Área de Inmatriculación de terrenos del Estado	7
Técnico asesor del Consejo Regional	1

*Fuente: Elaboración Propia*

Esta Dirección cuenta con 24 trabajadores (ver Tabla 8) y su caseta se encuentra ubicada en la parte posterior de las instalaciones; por dentro está dividida en cinco espacios pequeños además de contar con un baño, que se utiliza como espacio de almacenaje; y una pequeña cocina, que se utiliza para sacar fotocopias y guardar documentos de años anteriores. Cada uno de estos espacios es ocupado por las Áreas de la Dirección (ver Ilustración 11); sin

embargo, el tamaño reducido de la oficina ocasiona que los técnicos no se encuentren necesariamente en el área que les corresponde, y que se encuentren prácticamente hacinados –tanto así que incluso un lavatorio sirve de mesa para impresoras. La falta de espacio, lleva a economizar espacios, por lo que los técnicos trabajan en mesas largas o en parejas por escritorio.

Ilustración 11: Distribución de la oficina de la Dirección de Gestión Territorial



*Fuente: Elaboración propia*

La disposición de los técnicos en el espacio genera un constante diálogo que les permite ayudarse entre ellos; así, cuando a un técnico se le ha mandado a hacer un mapa de riesgos ambientales –por ejemplo-, él lo comenta con sus compañeros, preguntándoles cosas desde de dónde sacar la información, hasta pedirles sus opiniones sobre el análisis que están haciendo

o las conclusiones a las que han llegado, o piden sugerencias sobre las herramientas que están creando, etc. Si bien las tareas suelen ser individuales, estas son discutidas y pensadas de manera grupal, poniendo en discusión las diferentes opiniones o perspectivas alrededor de diversos temas.

A la larga, la falta de espacio en la infraestructura, antes que ser un factor que disminuye la calidad del trabajo, aumenta la productividad en tanto que permite un proceso de diálogo y debate, y genera un proceso de análisis más profundo frente a las actividades que deben realizar.

La tarea principal de los técnicos es la elaboración de informes de los estudios que van realizando como demarcación territorial, petitorios, análisis de predios de agricultura, informes de las propuestas de zonas de conservación y recuperación, etc. Paralelamente, también redactan y hacen seguimientos a oficios<sup>7</sup> y memorandos, visitan la oficina central del gobierno regional para dejar o recoger documentos, elaboran exposiciones para la población o para otras autoridades, informes técnicos-legales, etc. Además de eso, atienden a la población que llega a hacer consultas y constantemente asisten a reuniones que se llevan a cabo dentro o fuera de las instalaciones del ARA, o incluso en otras provincias.

---

<sup>7</sup> Los oficios son documentos que se envían entre oficinas distintas para comunicar, consultar o solicitar algo.

Evidentemente, la carga laboral de los técnicos es fuerte pero todo esto empeora cuando no logran cumplir con las fechas programadas para la entrega de sus informes. Estos inconvenientes surgen cuando emergen problemas en la región a los que se les tiene que dar una solución inmediata para evitar conflictos de mayor relevancia.

Por ejemplo, uno de los eventos que más retrasó el trabajo de una de las áreas de la Dirección se debió a que un grupo grande de pobladores de Tocache –junto con su alcaldesa- llegó hasta la ciudad de Moyobamba a reclamar por la construcción de una carretera que el presidente regional les había prometido. Ante esto, un grupo de técnicos tuvo que viajar inmediatamente a la ciudad de Tarapoto para reunirse con los asesores del presidente y exponer un análisis de la construcción de esa carretera en el marco de la ZEE.

De acuerdo a los comentarios de los técnicos, este tipo de circunstancias los atrasan en los proyectos más trascendentales porque tienen que encontrar soluciones a los problemas suscitados y porque, en muchas ocasiones, deben viajar y esto les genera desgaste físico que no les permite avanzar como quisieran. Se entiende, pues, que una parte importante de las actividades que realizan no son programadas sino que surgen a último momento debido a problemas coyunturales que deben resolverse inmediatamente. Generando el incumplimiento de metas, y la acumulación de tareas y de carga laboral.

Por otro lado, las actividades de la Directora ya no son los informes técnicos; su trabajo es más estratégico, pensar la distribución más eficiente de su equipo y asignar adecuadamente a los trabajadores de acuerdo al tipo de proyectos propios o asignados por el gobierno regional. Asimismo, se encarga de coordinar con jefes de otras direcciones y de analizar los pedidos de los consejeros regionales respecto a proyectos de gran envergadura.

A lo largo del día, la directora mantiene pequeñas reuniones con los técnicos para supervisar sus avances y coordinar con ellos las estrategias de acción sobre cómo abordar los trabajos que se les haya encargado, de tal manera que resulte beneficioso para ellos y para los resultados del trabajo. Durante el día, también recibe a algunos pobladores que llegan a hacer consultas y a ingenieros o trabajadores de otras instituciones u oficinas del gobierno regional. Sobre todo, el trabajo al que la directora dedicaba más tiempo durante mi estadía en la ciudad era al tema de la Política Territorial Regional, supervisando desde las reuniones de trabajo con el Consejo Regional hasta los avances de los Términos de Referencia<sup>8</sup> de algunas iniciativas de gestión, como las de las Zonas de Conservación y Recuperación de Ecosistemas.

---

<sup>8</sup> Es un documento que describe cómo ejecutar las iniciativas de Gestión

### 5.1.2 Características de los técnicos del ARA

Una de las similitudes que existe entre todos los técnicos es el hecho de que son jóvenes. Esta es una característica importante, no solo para la forma en que se vinculan entre ellos y la confianza que esto les permite, sino que de acuerdo a los entrevistados, este es un factor que contribuye a que el ARA –y sobre todo la Dirección de Gestión Territorial- innove constantemente.

Los técnicos de esta oficina se muestran bastante orgullosos de ser –en sus palabras- un grupo *joven y alegre*; constantemente atribuyen a que el buen trabajo que realizan se debe a esos dos factores pues consideran que si bien en muchas ocasiones el trabajo resulta tedioso, se equilibra con la forma en que se tratan, buscando momentos en los cuales alivianar esa tensión mediante bromas, haciendo *chacota*, o incluso solo mencionando sus nombres con otro tono de voz; y esto debe de ser aceptado por todos y todos deberían hacerlo, al menos ocasionalmente. En una oportunidad, por ejemplo, un nuevo integrante se unió al equipo de la Dirección; sin embargo, los técnicos se sentían incómodos de su seriedad y lo interpretaban como si se “creyera superior”.

Reconocen que algunos saben más que otros y que no todos tienen el mismo rango en la oficina, pero estas diferencias son minimizadas por el trato que se tienen entre ellos. Esto tampoco significa que todos los técnicos se lleven súper bien ni que todos sean amigos pero sí significa que esta forma de

comunicación en la que todos pueden ser sujetos de burla y también pueden ser los que las hacen, implica que nadie está por encima del resto.

El hecho de que todos estén en el mismo nivel alivia las posibles tensiones que el trabajo genera (carga laboral) o el hecho de que a algunos se les encomiende más responsabilidades que a otros. También resulta un aspecto fundamental para que el trabajo que hacen y las ideas que proponen sean aceptadas o, al menos, para que se genere un ambiente de confianza donde pueden dar sus opiniones y donde existe espacio para propuestas y para el diálogo.

Por otro lado, los jefes ven esta característica como un valor agregado a la oficina y consideran que gran parte del éxito se debe a ellos entre otras cosas. En una reunión relacionada a la creación del ARA con representantes del Gobierno Regional de Cajamarca, una trabajadora de aquel gobierno regional preguntó respecto del tipo de personal que tenían, y que seguro tenían personal con larga experiencia y conocimientos. La Gerente, frente a esta pregunta, resaltó el hecho de que los técnicos del ARA son jóvenes

*[...] ¡la gente joven nos ha dado un **dinamismo**, que no tienes idea! No hay problema que no lo puedan solucionar; **la creatividad**, la idea que tienen de que **pueden conquistar el mundo y que lo están haciendo. Los hemos formado, los hemos capacitado. Mira... por ejemplo Rocío ¿Rocío, cuál era tu experiencia antes de entrar? [Respuesta de Rocío] Trabajaba como asesora en Trujillo de una minera, de una minera artesanal, como persona jurídica que la asesoraba; pero como tuve la oportunidad de venir acá, eso... [Continúa la Gerente] ¡Eso! **darle*****

***la oportunidad a la gente [...] Eso es lo que nos ayuda, que viene gente que está terminando la carrera, que está haciendo prácticas. Gran parte de la gente está saliendo de la universidad y vienen con todas las pilas [...] Es una buena escuela.*** (Gerente General del ARA en una exposición a un equipo técnico del Gobierno Regional de Cajamarca, 17 de Setiembre).

La Gerente no sólo se refería al hecho de que sean jóvenes, sino que como tales, tienen ciertas características en donde “nada les es imposible” y lo que prima en ellos es la creatividad para hacer frente a los problemas y no dejar que estos los detengan. También importa mucho el *darles una oportunidad* y hacerlos parte de un proceso grande; y si bien esto se podría considerar como una desventaja porque no tienen experiencia, ellos consideran que pueden *formarlos* en el camino a través del conocimiento que poseen. Cabe resaltar aquí contratar personas tan jóvenes podría deberse también a los bajos recursos con los que cuentan, los cuales no alcanzarían para suplir los gastos de contratar a gente mucho más especializada o experimentada.

Más allá del hecho de que son jóvenes, la idea de “formarlos y hacerlos parte de la solución” es un elemento fundamental para fijar los objetivos del gobierno en los jóvenes técnicos pues los incentivan a ver la región desde el punto de partida que el gobierno regional ya ha trazado. Los problemas que el gobierno regional considera como más serios son los problemas en los que ellos deben centrarse y entender de igual manera; otras opciones quedan fuera del plano, los jóvenes técnicos deben empezar a ver y comprender los problemas de la región desde los ojos de la región.

Asimismo, estos discursos generan que los técnicos sean visibilizados y se sientan parte importante del proceso de búsqueda de soluciones. Dejan de sentir que esta responsabilidad es algo meramente laboral para entenderla como una responsabilidad personal y como una responsabilidad de sanmartinense. Lo que esto genera es que el interés por el cuidado del medioambiente se vuelva un valor propio, en el cual ellos mismos sienten que desempeñan un papel importante.

Por otra parte, otra característica que comparten los técnicos es el hecho de haber estudiado carreras afines en torno al tema ambiental y territorial, como las carreras de Ing. Ambiental, Ing. Geológica, Ing. Geógrafa y Geografía. Gran parte de ellos cuenta con bachiller o licenciatura, aunque son pocos los que han realizado una maestría. Su inclinación hacia estos temas se debe en muchos casos a que la oferta universitaria que existe en San Martín no es tan variada; en ese sentido, muchos recalcaron el hecho de que en Moyobamba, la Universidad San Martín solo enseña dos carreras: Ing. Ambiental e Ing. Sanitaria. No obstante, no todos ellos han estudiado en Moyobamba, varios han ido a la ciudad de Lima a seguir carreras de este tipo.

Ahora bien, antes de llevar a cabo la investigación, se había supuesto que en algún momento de sus vidas habrían ocurrido acontecimientos importantes que generaran una relación directa entre la idea que se tiene de San Martín y la conservación del medioambiente, y que esto los haya incentivado a estudiar este tipo de carreras. Sin embargo, durante el trabajo de

campo se logró concluir que a lo largo de sus historias de vida no existe algún factor trascendental que haya marcado esa relación; por el contrario, antes de que los hechos pasados fueran los fundamentales (pues inclusive muchos de ellos no son de este departamento originalmente), lo que parece ser relevante para ellos es su relación actual con el medioambiente; y de qué manera esto los respalda en las decisiones que toman.

Por ejemplo, el haber estudiado estas carreras y trabajar en temas de gestión ambiental y territorial, les ha permitido conocer las características del territorio con mayor profundidad. Asimismo, consideran que el hecho de estar en continua relación con el instrumento de la ZEE les permite entender los problemas a cabalidad. Además, sus labores les exigen la realización de trabajos de campo para recopilar información, lo cual les permite observar los problemas más de cerca, y así poder compararlos con otra información que posean.

En una ocasión dos de los técnicos empezaron a dialogar con la asesora legal sobre el tema de la minería y los hidrocarburos en San Martín; la abogada estaba a favor de los hidrocarburos porque consideraba que las leyes en torno a este tema eran mucho mejores y que había un marco legal mejor establecido para combatir futuros problemas. No obstante, los técnicos estaban en contra de las dos opciones; comentaban que si bien puede existir una serie de documentos que podrían respaldarlos para proteger los recursos, en la realidad

esto no sucede porque cuando han estado en el campo han visto directamente las consecuencias de llevar a cabo estas actividades extractivas.

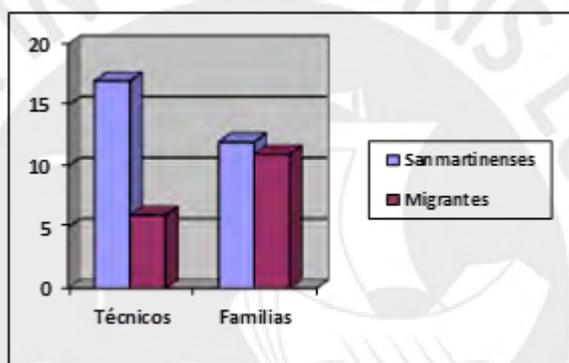
Su decidida opinión se sustentaba en el hecho de haberlo visto directamente y descartaban la opinión de la abogada porque solo se basa en documentos y los problemas no se solucionan por medio de documentos o leyes porque no se ajustan a la realidad. Para ellos es necesario pensar en alternativas concretas que funcionen en base a lo que se ha visto y de acuerdo a lo que los instrumentos como la ZEE te recomienden. Situaciones similares surgían día a día en la oficina, por ejemplo, alrededor del tema de concesiones forestales, migración, contaminación de ríos, etc.

En ese sentido, los técnicos se sienten con autoridad para opinar respecto a lo que pasa en el departamento porque no se ven a ellos mismos como oficinistas o técnicos de escritorio, sino que se ven como sujetos que realmente conocen el territorio. El papel que cumplen en el aparato gubernamental se basa en los conocimientos que poseen, tanto de manejar los instrumentos oficiales (como la ZEE) como de poseer información de primera mano; y esto los define como especialistas no solo en el manejo de las herramientas, sino también en el manejo de los problemas de la región.

Existe otra característica importante en los técnicos, y es su lugar de procedencia y el de sus familias. Diecisiete de veintitrés técnicos son naturales del departamento de San Martín y consideran que este es un factor importante

para trabajar en las oficinas del ARA. No se refieren a que sea un requisito pero sí sería un requisito sentirse identificados con San Martín o con el hecho de ser sanmartinenses porque de esta manera va a existir un deseo real de cuidar el territorio y sus recursos ambientales, cosa que –según mencionan- no es una característica que posean los migrantes que llegan al departamento.

Ilustración 12: Gráfico estadístico de técnicos y familias migrantes en la Dirección Ejecutiva de Gestión Territorial



Fuente: Elaboración propia

Esta idea se ve reflejada en las reuniones establecidas en torno a la creación de Centros Poblados Funcionales y Núcleos Funcionales; en estas, los técnicos animan a la población a cuidar su territorio porque como sanmartinenses *van a saber cómo hacerlo*. Asimismo, expresaban que los migrantes que venían a invadir sus terrenos no iban a cuidarlos porque como no eran sanmartinenses, no iba a haber un deseo de cuidar su territorio o, al menos, entender la forma en que hay que cuidarlo (diversificando los cultivos como lo hacían antes, etc.).

Pareciera pues, que los técnicos toman la actitud de “cuidar el medioambiente” como una característica principal y esencial del sanmartinense; incluso, cuando se habla de los malos usos de la tierra, se culpa totalmente al inmigrante, pero no tanto porque hayan datos cuantitativos que sustenten este argumento, sino porque consideran que los naturales de San Martín saben cómo llevar a cabo un uso adecuado de la tierra, porque es un conocimiento “ancestral” que han aprendido (y esta es una de las pocas ocasiones en la que la categoría de “ancestral” tiene algún valor positivo y válido para ellos).

Entonces, para el técnico el migrante es un sujeto que genera, en pocas palabras, problemas. Incluso, gran parte de su discurso se basa en estar de acuerdo con que se ejerzan medidas de control respecto al ingreso de más migrantes. Sin embargo, resulta irónico que vean de manera tan negativa a los migrantes cuando ellos mismos, o sus generaciones inmediatamente anteriores, son migrantes de Cajamarca, Amazonas y La Libertad. En la Ilustración 12 se refleja a los técnicos procedentes del departamento y los de otras provincias, y lo mismo con sus familias (tomando en cuenta desde una generación anterior a la de ellos).

Vemos que si bien hay más técnicos que son sanmartinenses, el número de familias que proviene de otro departamento es relativamente igual. El punto que me interesa resaltar aquí es la forma en la que el trabajo y los valores regionales han generado que vean a los migrantes de manera negativa y que

incluso lleguen a considerarlos contraproducentes para el desarrollo de la región, sin tomar en cuenta que ellos mismos o sus familiares son migrantes también y sin tomar en cuenta que la migración ha sido un gran impulsor de la economía local en lo que respecta a la actividad agrícola (la actividad más importante de la región).

## 5.2 Tipos de técnicos y flujo de información en la oficina

### 5.2.1 Proactividad entre los técnicos

Hasta el momento, he venido detallando las características de los técnicos como *jóvenes y creativos*. No obstante, si bien todos en la oficina son jóvenes, no todos tienen el mismo grado de ingenio o iniciativa frente a los problemas ambientales y territoriales que surgen en el departamento; en otras palabras se pueden distinguir grados de *proactividad* en los técnicos. Esta característica, distingue el tipo de trabajo que tienen, su rol en la oficina y el espacio que tienen para influenciar en grandes proyectos. En tal sentido, he elaborado una tipología que consta de tres categorías<sup>9</sup>:

- **Mayor grado** de proactividad
- **Grado intermedio** de proactividad
- **Proactividad casi nula** o -simplemente- burócratas

---

<sup>9</sup>Esta tipología, como cualquier otra, debe ser tomada tan solo como una forma de sintetizar las características de los técnicos pues entre categoría y categoría pueden quedar varias personas.

Cabe recordar que entendemos a los funcionarios públicos como actores que no están desposeído de poder sino que poseen recursos -como los conocimientos que manejan- que se lo otorgan. Ahora bien, estos conocimientos también les permite tener un mayor o menor grado de interacción y proactividad. Proactividad es una actitud que se basa en la iniciativa que una persona tiene para concretar las acciones que se propone o que se le encomiendan, sin necesidad de que se lo esté presionando constantemente para que logre el objetivo. Sobre todo, **ser proactivo también es dar un “extra” de lo que se le pide, proponer ideas, y estar dispuesto a buscar soluciones a los problemas sin esperar que alguien se lo exija.**

La categoría de *mayor grado de proactividad* se refiere al grupo de técnicos que tiene bastante iniciativa y que es distinguido entre los otros trabajadores por esto, y es a ellos a quienes acuden en caso tengan cualquier duda. En este grupo se encuentran cuatro técnicos: dos del área de Ordenamiento Territorial, la asesora legal y uno del Área de administración y adjudicación de terrenos del Estado.

En ellos, la iniciativa se ve en la forma en que lidian con situaciones inesperadas que surgen diariamente sobre todo en situaciones que involucran a autoridades de cualquier rango. En estas circunstancias, ellos suelen dar respuestas a las dudas que surgen respecto a las acciones que se implementarán en su comunidad; cuando las autoridades sienten que se está poniendo en riesgo las actividades económicas del lugar, estos técnicos se

encargan de proponer alternativas de actividades futuras; y finalmente, buscan llegar a consensos cuando las autoridades se oponen a las iniciativas o planes del ARA. Cuando la Directora se ve indispuesta para asistir a reuniones; este grupo de técnicos asiste como representantes de ella, cada uno asumiendo responsabilidad en el tema en que están especializados y también ganando un poco más de agencia y de decisión.

Lo más relevante del accionar de este grupo de técnicos es que buscan, por encima de cualquier cosa, dejar claro los objetivos de la oficina y qué es lo que se planea lograr con las acciones que están llevando a cabo. Son los técnicos que se sienten más comprometidos con los valores y metas del gobierno regional, y en ese sentido, son los más capacitados para transmitir el mensaje de conservación y protección del medioambiente, y disminución de la migración.

Asimismo, este grupo de técnicos es considerado por la Directora como la base de la oficina. Su confianza en ellos para enviarlos a reuniones con autoridades radica en que además de considerarlos sumamente capacitados en los temas que manejan, también tienen el criterio y buen juicio para tomar decisiones correctas que no actúen en contra de los objetivos que se han planteado en la Dirección; por lo que los considera como aliados para el desarrollo del departamento.

Además, son técnicos a quienes se les encomienda estar a la cabeza de procesos largos como la creación de la PTR o la implementación de sus líneas de acción más importantes: los Centros poblados y núcleos funcionales, y las Zonas de conservación y recuperación de ecosistemas; que por cierto, son acciones sin precedentes a nivel nacional, que han sido pensadas y creadas desde esta oficina, por ellos mismos. Además de tener bajo su responsabilidad estos procesos, se les encomienda otras tareas (como pequeños informes, peticiones, etc.) que trabajan de manera simultánea.

Entre otras características que los distinguen, podríamos mencionar que han tenido experiencias laborales relacionadas a sus profesiones antes de entrar al ARA. Esto les ha ayudado a ver otras posturas respecto al tema ambiental; por ejemplo, uno de ellos trabajaba en consultoras para empresas petroleras, otro trabajaba como asesora legal en una empresa de minería artesanal, y los otros dos trabajaron en instituciones gubernamentales que se enfocaban en temas similares pero no tenían tanta injerencia como la tienen ahora. También tienen los sueldos más altos de la oficina y esto no es consecuencia de que sean jefes pues no todos lo son, sino que ser jefes es consecuencia de la iniciativa frente a los problemas situacionales, y por los méritos que tienen.

Por otro lado, en el grupo de *grado intermedio de proactividad*, se encuentran los técnicos que están empezando a tomar iniciativas propias respecto a las diferentes situaciones que surgen en el trabajo como ayudar en

tareas extras que surgen a último minuto. En este grupo se encuentran ocho técnicos: dos del Área de ordenamiento territorial, tres del Área de administración y adjudicación de terrenos del Estado, y tres del Área de demarcación territorial.

La Directora empieza a tomar a este grupo en cuenta de manera positiva, por lo que poco a poco les encomienda realizar varias labores simultáneamente pero no tantas como a los del primer grupo; de igual manera, han tenido un papel importante en grandes proyectos, o se les encomienda ejecutar individualmente proyectos de mediana envergadura como la elaboración individual de un Estudio de Demarcación y Zonificación provincial. Estudios como este requieren de un alto grado de responsabilidad y de criterio para definir criterios que luego podrían afectar las dinámicas sociales o generar conflictos políticos. Este depósito de confianza significa que la Directora les empieza a otorgar un poco más de espacio dentro de la toma de decisiones, empezando a convertirse en actores un poco más políticos de acuerdo a las definiciones que Repetto nos brinda frente a actores políticos y únicamente técnicos.

Este grupo de técnicos también suelen atender a la población que llega a la oficina para realizar consultas; es poco común que interactúen con autoridades de nivel regional, pero sí suelen interactuar con autoridades más locales que van a la oficina para conocer el resultado de algunos estudios o para consultar sobre problemas más específicos que tengan. Por otro lado, su

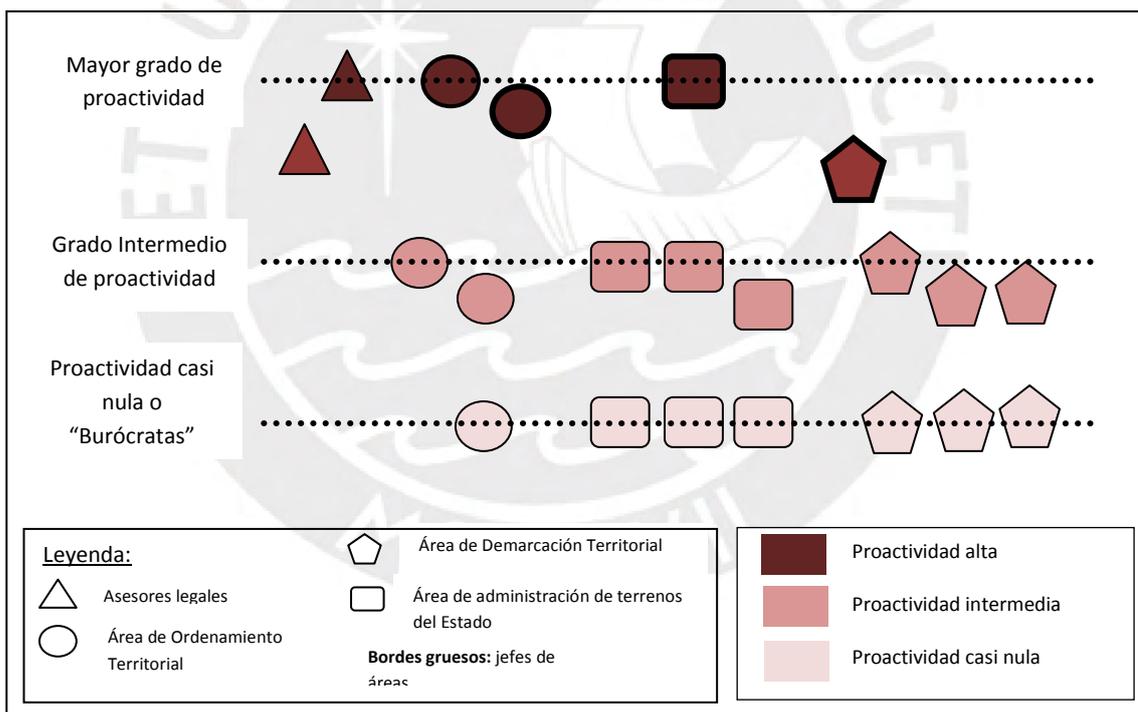
trabajo en la oficina podría no ser el primer trabajo en su carrera profesional; por lo que, no suelen tener experiencias previas sólidas que les haya permitido forjar una opinión concreta respecto al tema del medioambiente y su conservación. Finalmente, sus sueldos son intermedios entre los del primer grupo y el tercero.

Finalmente, el *grupo de proactividad casi nula* o –simplemente- *burócratas* es el grupo que se limita a hacer el trabajo que se les asigna. Ahora bien, también los llamo como burócratas en el sentido más coloquial de la palabra: como trabajadores del Estado que hacen el trabajo que se les pide pero que les toma más tiempo de lo esperado y en el tiempo que lo hacen no suelen proponer acciones nuevas. Está conformada por siete técnicos: uno del Área de ordenamiento territorial, tres del Área de administración y adjudicación de terrenos del Estado, y tres del Área de demarcación territorial.

A estos técnicos no se les encomienda realizar varias tareas a la vez y no trabajan individualmente sino en grupos más grandes; tampoco muestran interés en realizar actividades más allá de lo que se les pide. Su interacción con la población es poco frecuente; y con las autoridades, casi nula. Además, la Directora suele estar presionándolos para que sus trabajos sean terminados a tiempo, y según se observó, sus trabajos tienen varias correcciones o modificaciones en la primera versión. Por otro lado, sus sueldos son los más bajos de la oficina.

La Ilustración 13 abstrae la ubicación de los técnicos en una escala de proactividad. Como se observa, existen algunos que quedan entre categoría y categoría; estos han sido ubicados ahí porque en ocasiones muestran actitudes que los hacen encajar en una categoría, y en otras ocasiones, muestran actitudes de otra. También cabe resaltar que para esta tipología no se ha considerado a uno de los técnicos (que cumple un rol totalmente distinto al resto), a la secretaria y a la Directora.

Ilustración 13. Ubicación de los técnicos en un diagrama de “proactividad”



Fuente: Elaboración propia

En ese sentido, podríamos resumir todas estas características en la siguiente tabla comparativa

Tabla 9

Tipología de los técnicos de la Dirección Ejecutiva de Gestión Territorial según el grado de proactividad			
	Mayor grado de proactividad	Grado intermedio de proactividad	Proactividad casi nula / burócratas
<b>Iniciativas</b>	Proponen alternativas de trabajo, tanto para la construcción de los proyectos que tienen, como propuestas para la población.	Proponen ideas solo de manera ocasional, pero son tomadas en cuenta.	No proponen ideas y sólo siguen las disposiciones de la Directora, aunque de manera poco eficiente.
<b>Actitud de la Directora hacia ellos</b>	Confianza absoluta, van como su remplazo en caso ella no pueda ir a reuniones.	Directora ve un gran futuro para ellos, los empieza a tomar en cuenta para algunas actividades.	Seguimiento constante a sus trabajos.
<b>Relación con los otros técnicos</b>	Son las personas a las que sueles acudir en caso tengan cualquier duda o consulta.	Los del primer grupo suelen acudir a ellos para pedirles ayuda para concretar o terminar algún trabajo.	Los de los otros grupos no suelen acudir a ellos, y ellos acuden al resto en pocas ocasiones.
<b>Tipos de trabajos</b>	<b>Lideran los proyectos de largo plazo y a nivel regional</b> , los cuales son los más nuevos e importantes para la oficina.  Tienen otras tareas simultáneas.	<b>Empiezan a recibir responsabilidades de proyectos</b> relativamente grandes a nivel provincial, y los asumen <b>individualmente</b> .  Tienen otras tareas simultáneas, pero en menor medida.	Realizan trabajos en <b>proyectos grupales</b> .  No realizan trabajos simultáneos.
<b>Relación con población y autoridades</b>	<u>Niveles de relación con:</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Autoridades regionales</li> <li>• Autoridades provinciales</li> <li>• Autoridades locales</li> <li>• Población</li> </ul> <p style="text-align: right; margin-right: 20px;">} En menor medida</p>	<u>Se relacionan con:</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Autoridades provinciales</li> <li>• Autoridades locales</li> <li>• Población</li> </ul> <p style="text-align: right; margin-right: 20px;">} En menor medida</p>	<u>Se relaciona con:</u>  <ul style="list-style-type: none"> <li>• Población (pocas veces)</li> </ul>
<b>Sueldos</b>	Son los más altos	Son sueldos intermedios	Están entre los montos intermedios y los más bajos

Fuente: Elaboración propia

### 5.2.2 Flujo de información en la DEGT-ARA

Ahora bien, esta tabla también nos ayuda a explicar cómo fluye la información en la oficina pues esto está estrechamente relacionado con la fila “Actitud de la Directora hacia ellos” y “Relación con los otros técnicos” ya que muestra a quiénes acuden para obtener información y quiénes son los que transmiten la información. Comenzaré analizando la relación que mantiene la Directora con el grupo de técnicos; luego continuará la relación entre los técnicos y cómo se transmite la información entre ellos; y finalmente, la forma en que esta información se transmite hacia el exterior.

La Directora, a pesar de tener constantes reuniones con representantes de otras instituciones, se comunica diariamente con la mayoría de los técnicos para mantenerse al día en las actividades que están haciendo. Las reuniones que mantienen suelen ser individuales, y sirven sobre todo para establecer estrategias de acción, comunicar avances, corregir documentos, etc. No obstante, algunos técnicos consideran que antes que esto sea un beneficio termina siendo una desventaja porque se pierde tiempo importante en reuniones en las que sólo se tratan aspectos menores o de forma. En ese sentido consideran que la comunicación con la Directora sí se debería dar, pero no deberían ser tan seguidas; por el contrario, el jefe del Área debería ser el nexo o enlace que transmite la información, él debería ser el primer punto de supervisión de documentos.

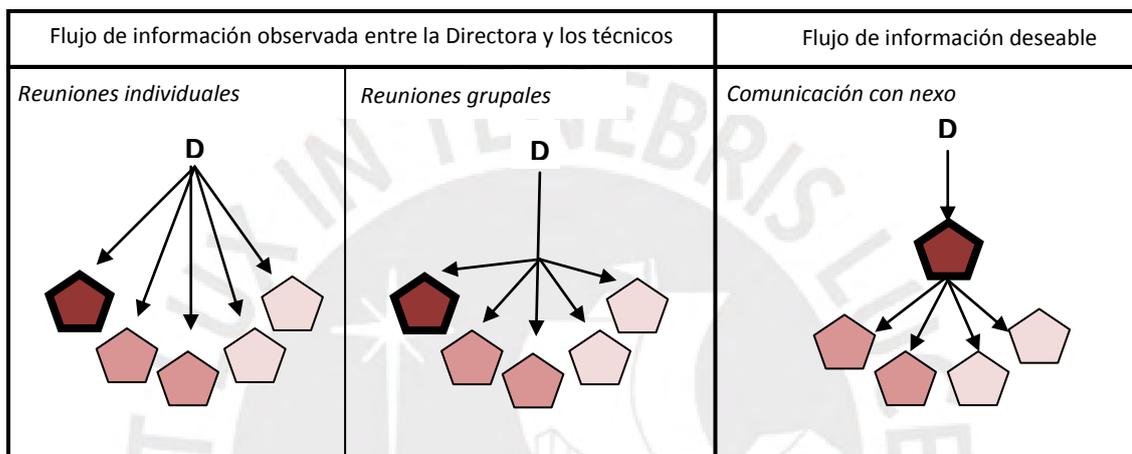
Ilustraré estas dos formas de manejar la información a través del caso de los técnicos del Área de demarcación territorial, quienes se encontraban haciendo un Estudio de Demarcación y Zonificación (EDZ) para la provincia de Rioja. Para este trabajo, los técnicos debían de hacer una serie de oficios para enviarlos a las autoridades respectivas y también debían de organizarse de tal manera que pudieran cubrir todos los estudios necesarios en el tiempo establecido.

Para lograr estos objetivos, la Directora se reunía constantemente con cada técnico para revisar sus avances, hacer las correcciones necesarias y asegurarse de que se estuvieran siguiendo los objetivos establecidos; y en algunas ocasiones se reunió con ellos en grupo para hablar con todos a la vez. Sin embargo, para muchos estos dos tipos de reuniones les quitaba más tiempo de lo deseado porque eran reuniones muy seguidas y en varias oportunidades debían buscarla para que revise lo avanzado (porque así pedía ella) pero la Directora no siempre estaba y había que perseguirla para verla. Es así que hubieran preferido que ella hable de frente con el jefe de su área y este les transmita la información a ellos, o que él supervisara lo avanzado pues el jefe de área siempre estaba ahí y era mucho más accesible en lo que respecta al tiempo.

De esta manera, en la Ilustración 14 observamos a la izquierda cómo se da la comunicación entre la Directora y los técnicos: a través de reuniones individuales o grupales. En la parte derecha de la ilustración, se indica cómo

podría ser la comunicación entre la Directora y los técnicos de acuerdo a las sugerencias de los mismos técnicos. Recordemos que el polígono más oscuro es el jefe de área.

Ilustración 14. Flujo de información “Directora-Técnicos”

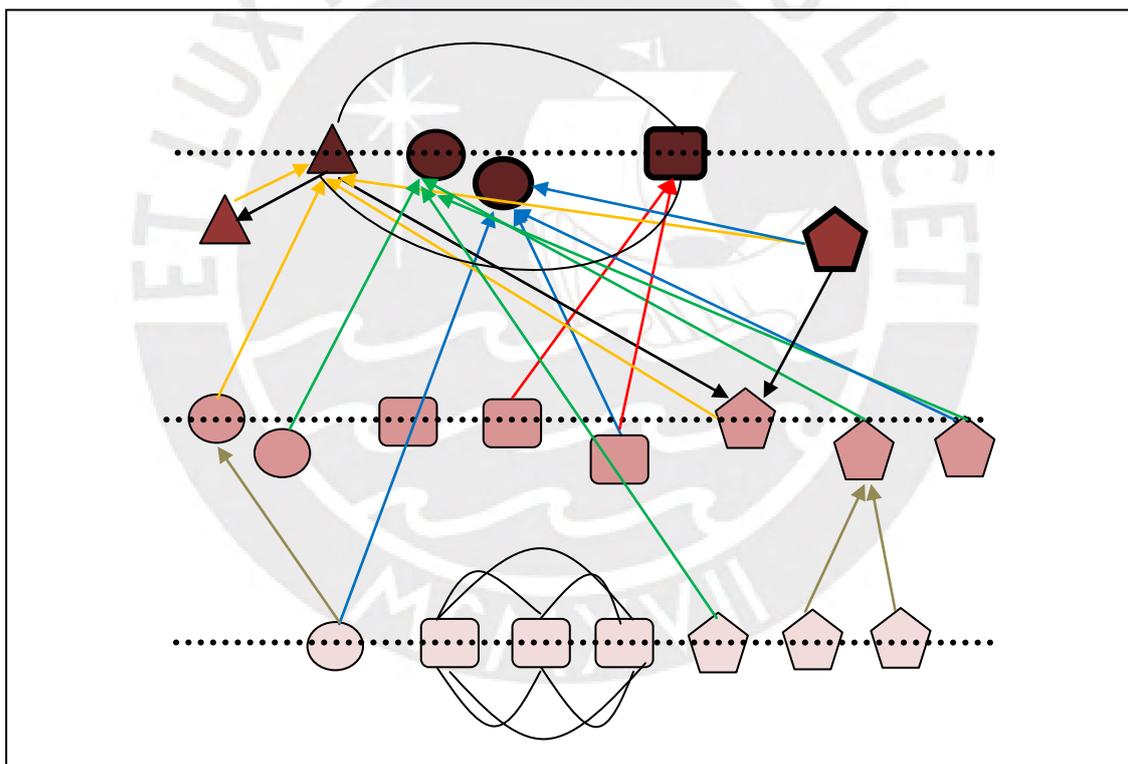


Fuente: *Elaboración Propia*

Por otro lado, la relación entre los técnicos es bastante peculiar. Entre ellos existen ciertas personas que poseen mayor cantidad de información; es a ellos a quienes acuden con más frecuencia para resolver dudas o pedir ayuda. Ellos, por su lado, solo acuden a un grupo reducido de técnicos pero no para resolver dudas sino para pedir ayuda en trabajos pequeños, como elaboración de mapas, de listas, de diapositivas, etc. Esto está estrechamente vinculado con la tipología que presenté anteriormente, pues en la mayoría de casos acuden a los que pertenecen al grupo de técnicos con mayor grado de proactividad y ellos acuden al grupo de técnicos con grado intermedio de proactividad; en muy pocas ocasiones acuden a los técnicos de proactividad nula.

Para la elaboración de la Ilustración 15, me he basado en información recopilada por medio de entrevistas en campo y sobre todo de la observación de las dinámicas que se dan dentro de la oficina, tomando en cuenta a quiénes se les realizaba más preguntas o consultas durante el día. De esta manera, se puede observar que la información se concentra sobre todo en tres actores del grupo de los técnicos más proactivos.

Ilustración 15: Diagrama de técnicos en quienes se concentra la información



Fuente: Elaboración Propia

Resulta relevante que los tres actores en los que se concentra la información son la asesora legal, el técnico especialista en temas de ZEE y la jefa del Área de Ordenamiento Territorial. Casualmente, estos tres ámbitos (el marco legal, la ZEE y el ordenamiento territorial) son los más importantes

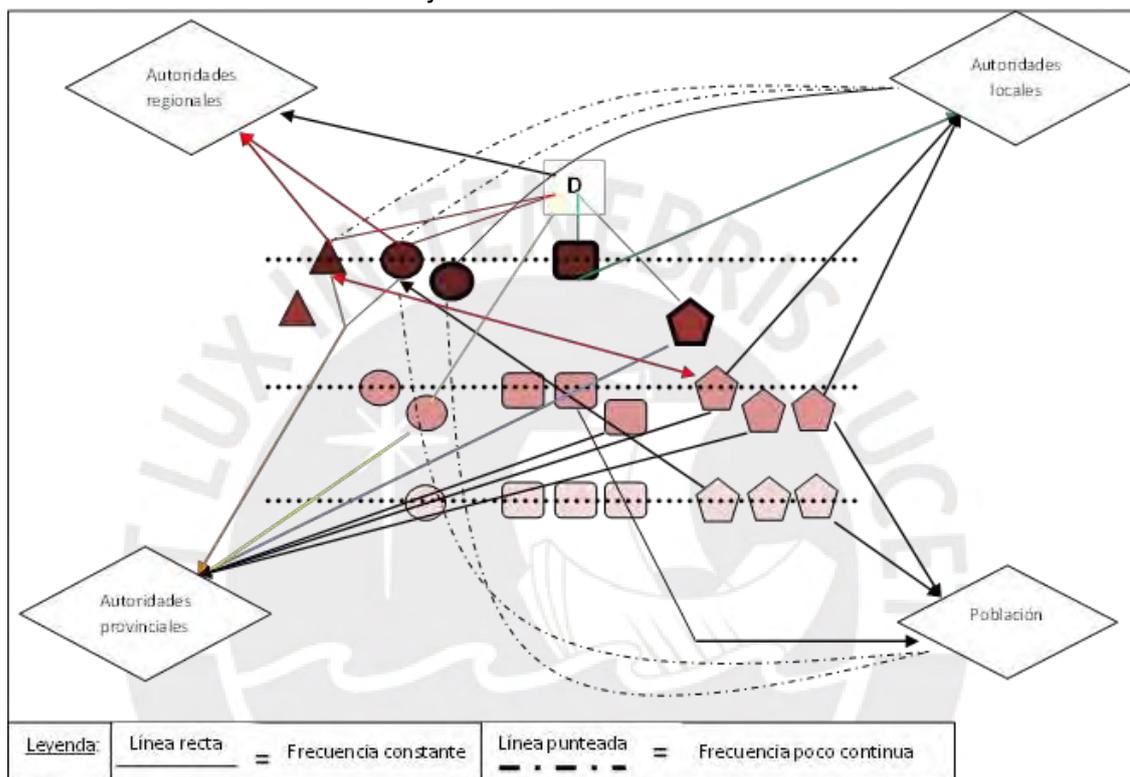
dentro del aparato del gobierno ambiental. Asimismo, el resto de técnicos acude a ellos para resolver sus dudas y para que supervisen sus avances, pues saben que ellos son los que mejor manejan esos temas. En ese sentido, esos técnicos poseen poder frente al resto por el hecho de manejar las herramientas y poseer los conocimientos más valorados en la oficina.

Por otro lado, también es importante detallar la forma en que se transmite la comunicación para llegar a los actores externos, sobre todo, a las autoridades y población. Por ejemplo, he mencionado que los técnicos de la categoría de mayor proactividad son los que más se comunican con las autoridades regionales; sin embargo, de los cinco que integran este grupo, solo dos se comunican más con esos actores: la asesora legal y el especialista en ZEE (ver Ilustración 16). Ellos son los que suelen participar en reuniones con Consejeros, representantes de las Direcciones y con Gerentes del Gobierno Regional; sobre todo para tratar los temas de la PTR.

La comunicación con las autoridades provinciales se da a través de los técnicos de la categoría de mayor proactividad y proactividad intermedia. Esto se debe a que los proyectos que lideran los primeros involucran niveles regionales, como la ZEE o la PTR; por lo que tienen que informar los avances de la política a los consejeros regionales y también a los alcaldes de sus respectivas provincias. Por otro lado, el segundo grupo maneja proyectos de niveles provinciales, tales como los proyectos de mesozonificación –de la provincia de Picota por ejemplo- o Estudios de Demarcación y Zonificación

(EDZ) de provincias –como el que se estaba haciendo de la provincia de Rioja o la provincia de Tocache.

Ilustración 16: Flujo de información hacia actores externos



Fuente: Elaboración Propia

Es importante recalcar que para la comunicación con ambos tipos de autoridades, la información tiene un recorrido que comienza con la Directora, luego sigue hacia los técnicos de diferentes categorías por medio de reuniones<sup>10</sup> en las que se coordinan estrategias que tienen como objetivo final divulgar los objetivos de la oficina, o sea, la preservación y coordinación del medioambiente y del territorio. La Directora incentiva a los técnicos a

<sup>10</sup> Es importante dejar claro que no pude asistir a muchas reuniones de este tipo, sin embargo, me baso en lo que luego me contaron los técnicos

comentarles a las autoridades de qué manera serán beneficiosas las propuestas que trae consigo la PTR, de acuerdo a la situación de cada lugar.

Por un lado, la Directora los incentiva a mencionar aspectos que vayan a considerar beneficiosos o que se los está incluyendo en el proceso. Claro ejemplo de esto es la reunión que se iba a llevar a cabo con todos los representantes de las comunidades nativas del departamento de San Martín, en el marco de la Semana de los Pueblos Indígenas. En esa oportunidad, se le había encargado a la Dirección ponerlos al tanto de la Política Territorial Regional y cómo esta los iba a afectar o no; de esa manera, la Directora se reunió con la asesora legal para que elaborara una exposición recalcando que la idea de defensa de sus conocimientos, tradiciones y derechos están contemplados en la PTR. También le encargó revisar una serie de documentos de la experiencia de “etnozonicación”<sup>11</sup> en Brasil. La asesora entonces pidió la ayuda de uno de los técnicos –de la categoría de proactividad intermedia– para que elaborara un mapa con las características que ella consideraba pertinentes.

Por otro lado, en vez de recalcar aspectos positivos, la Directora les advierte de situaciones que podrían generar falsas expectativas como, por ejemplo en el caso del EDZ de Rioja se especula que la provincia ha pedido este estudio porque quieren crear un nuevo distrito que fue prometido durante

---

<sup>11</sup> La etnozonicación es similar a la zonificación comunal solo que se tomarían en cuenta los usos culturales también, y no solo los económicos. Esto se explicará mejor más adelante.

la campaña electoral; sin embargo, la Directora deja en claro que su trabajo no debe servir para justificar esta acción, todo lo contrario, su trabajo indicará si es que se puede llevar a cabo o no esta creación, y esta es la idea más clara que deben transmitir. La idea que debe primar es el crecimiento ordenado de las áreas urbanas.

En ese sentido, estas estrategias discutidas con la Directora sirven para que los intereses políticos de cada sector o provincia no influyan en su trabajo y en los intereses generales del departamento. Y una vez realizadas las reuniones, los técnicos acuden a otros de rango intermedio para pedirles ayuda en la elaboración de cuadros o mapas en donde se vean representadas las ideas que han discutido anteriormente con la Directora. Finalmente, el flujo de la información termina cuando los técnicos dialogan con las autoridades regionales o provinciales correspondientes y les comunican los objetivos principales de la oficina.

Por otro lado, la comunicación con las autoridades locales se da equitativamente por técnicos de la categoría de mayor proactividad y de proactividad intermedia; y sólo en algunas oportunidades la Directora interviene con anterioridad para guiarlos en el camino. Esto se debe a que los temas que discuten con las autoridades locales están relacionados a procesos más largos que ya han sido discutidos previamente con la directora.

Este tipo de reuniones con autoridades locales son más frecuentes y a ellas asisten los técnicos de diferentes niveles pues se deben explicar temas que involucra procesos grandes como la PTR (responsabilidad de los de mayor proactividad) hasta temas más concretos como Términos de referencia de las ZoCREs<sup>12</sup> (que son responsabilidad de los de menor proactividad). Asimismo, existe mayor comunicación con estas autoridades porque la mayoría de las iniciativas de gestión que se están llevando a cabo –como el proceso de Centros poblados funcionales y Núcleos funcionales- tienen mayor impacto a nivel local, por lo que necesitan coordinar con autoridades locales como alcaldes distritales o alcaldes de centros poblados.

Finalmente, los técnicos que establecen mayor contacto con la población que acude a la oficina son los técnicos que pertenecen a la segunda categoría de la escala de proactividad. Esto se debe a que ellos se encuentran realizando pequeños informes o mapas específicos para los centros poblados. Cabe recalcar que en la mayoría de las ocasiones, la población acude a la oficina con la finalidad de conversar con la Directora pues consideran que la única persona que les va a dar soluciones es ella; su palabra es la que vale. No obstante, a pesar de que exigen su presencia, casi nunca lo consiguen porque ella o no está o se encuentra ocupada y no los atiende.

---

<sup>12</sup> Son documentos que actúan a manera de contrato, en donde se especifican las

En general, conocer el flujo de información ayuda a comprender el papel que desempeñan los técnicos en la transmisión del mensaje del gobierno regional respecto a la conservación del medioambiente, enfocándose en la disminución de la migración, en la recuperación y conservación de las áreas forestales y en el ordenamiento del territorio para un desarrollo sostenible<sup>13</sup>. Como se ha expuesto a lo largo de este acápite, el mensaje se transfiere de actor a actor con un propósito específico. Dentro de la oficina, la transmisión del mensaje está enfocada en generar estrategias para lograr que el mensaje sea aceptado por los actores involucrados. Por otro lado, la transmisión hacia actores externos está enfocada en generar cierta relación con sus problemas sin dejar que los intereses particulares sean más importantes que el mensaje regional. Sin estas estrategias la PTR que están construyendo fracasarían inmediatamente.

### **5.3 Roles que desempeñan los técnicos**

De acuerdo a lo observado en campo, los roles no son estáticos sino que varían de acuerdo a la perspectiva desde la que se mire y de acuerdo al tema o proceso en el que se encuentren involucrados. De esta manera, he podido observar tres tipos de roles: el rol que cumplen como técnicos del ARA, el rol relacionado a la transmisión de información y el rol relacionado al proceso de la PTR.

---

<sup>13</sup> Este punto será explicado con mayor claridad en el capítulo 5.

### 5.3.1 Rol como técnicos del ARA

A lo largo de las conversaciones que mantienen los técnicos diariamente, se puede extraer cuáles creen que son sus roles en base al trabajo que realizan. En general, consideran que su función primordial es realizar estudios con una serie de herramientas para **demostrar la realidad de una situación** y dar su **opinión** respecto a lo que se debería hacer o no en ese territorio.

De acuerdo a los informantes, el trabajo que realizan en la Dirección es demostrar y presentar lo que pasa en la realidad del territorio y del ambiente a través de los *informes técnicos* que realizan. Estos informes técnicos están sustentados y validados en el hecho de que se utilizan una serie de herramientas que son objetivas. Para ellos, esto significa que sus herramientas están ausentes de cualquier interés político; y por lo tanto, sus resultados también lo están.

A partir de los resultados que obtienen, emiten una *opinión técnica*; y en este documento se hacen recomendaciones sobre las actividades que pueden o no pueden hacer en un determinado espacio. Asimismo, la opinión técnica tiene como finalidad guiar la decisión final, la cual –en sus palabras- **no será tomada por ellos sino por actores políticos**. “[...] la toma de decisión no nos corresponde, siempre le va a corresponder a otro sector salvo el caso que de aquí se emitiera un resolución, que todavía no lo hemos hecho [...]” (Entrevista

con la Directora de la Dirección de Gestión Territorial del ARA); es así que consideran que las decisiones que se toman en la región son decisiones políticas basadas en opiniones técnicas.

Un ejemplo de esta situación es el caso de la construcción de la carretera que la población de Tocache le exigía al gobierno regional para conectarse con el departamento de La Libertad. El problema aquí era que la carretera que la alcaldesa de la provincia había prometido, no se construye hasta ahora. De acuerdo a los informes del ARA, esto no es factible porque según la ZEE esta zona es de protección, e incluso la han denominado – simbólicamente- área de conservación interdistrital, y por lo tanto establece que no es apta para soportar el impacto que causaría la construcción de una carretera. La única forma de construir carreteras en zonas de alta protección es convirtiéndola en un Área de Conservación Regional. Al ser esta la única salida, esa fue la decisión que tomó el presidente regional: iniciar los procesos para convertir la zona en Área de Conservación Regional y así poder construir una vía departamental; todo a pesar del elevado presupuesto y logística que esto significa.

Con esto se puede decir que el rol que los técnicos asumen es semejante al **rol de un asesor**. Lo que hace un asesor, en pocas palabras, es hacer recomendaciones a la persona que dirige un proceso y que tiene el poder para decidir qué hacer y qué no; asimismo, las recomendaciones que hace están basadas en la información que él posee y en investigaciones realizadas.

De acuerdo a la perspectiva de los técnicos, lo mismo sucede con ellos pues también dan recomendaciones pero a manera de “opiniones técnicas”, y estas a su vez están fundamentadas en la triangulación de diferentes instrumentos objetivos de alta confiabilidad como la ZEE, análisis territorial, PTR, ordenanzas, resoluciones, etc. Sobre todo, ellos consideran que son asesores porque no son los que toman las decisiones.

Sin embargo, este último punto sólo es cierto cuando se trata del presidente regional o del consejo regional pues cuando se trata del resto de oficinas regionales o de autoridades de menor rango, la Dirección tiene la posibilidad de sancionar a los que hagan caso omiso a las opiniones que el ARA emite. En ese sentido, si la Dirección de Educación pide una opinión técnica respecto a la construcción de centros educativos en determinada zona, y luego no hace caso a los informes que el ARA ha realizado –y que ellos mismos han pedido-, entonces lo más conveniente sería una sanción. Esta *opinión*, entonces va más allá de ser una mera sugerencia, actúa más como una disposición “[...] nosotros no tomamos la decisión, nosotros **orientamos** a que se tome [...]” (entrevista con la Directora de Gestión Territorial. Énfasis propio). Se puede decir que, a pesar que ellos no son los que “firman” las decisiones, cuentan con mecanismos para que sí se cumpla lo que opinan.

Por otro lado, los técnicos también sienten que parte de su rol es **encontrar soluciones** a situaciones donde las acciones iniciadas por niveles más altos (como el presidente regional, el consejo regional, el gerente regional,

o incluso ministerios) interfieren con el cuidado y la sostenibilidad del ambiente. En estas oportunidades, ellos deben de encontrar una salida en la que se mantenga un equilibrio y se puedan llevar a cabo las acciones que *menos* interfieran en los objetivos de la región en torno al gobierno del ambiente y del territorio.

Esta situación se ejemplifica en el pedido que recibieron de los consejeros regionales quienes habían tramitado unas plazas educativas que ya habían sido aprobadas y presupuestadas por el Ministerio de Educación. El problema era que muchos de los lugares donde se estaban activando esas plazas eran en centros poblados ubicados en zonas de protección, donde no está permitido ampliar más la oferta de educación. Los consejeros, sin embargo, querían que sí se den las plazas porque la población lo demanda pero también querían que se ajuste al nuevo proceso de Política Territorial Regional; por lo que los técnicos buscaron soluciones –en la parte técnica y legal- para la mayor cantidad posible de centros poblados, concediéndoselo a los menos vulnerables<sup>14</sup> mediante la firma de *actas de gestión compartida* donde se establece que de acuerdo al comportamiento de los pobladores respecto al cuidado del ambiente y el territorio, serán merecedores de la continuidad o caducidad del servicio, en este caso, el servicio educativo.

---

<sup>14</sup> Los más vulnerables – o que escapan a la jurisdicción del ARA – eran, por ejemplo, los centros poblados que se encontraban dentro de Áreas Naturales Protegida]

Los trabajadores consideran que el rol de asesores es el que cumplen en la región sin importar el nivel con el que traten; sin embargo, considero que sólo es su rol en relación al nivel regional, pero el rol que desempeñan diariamente con niveles más locales y con la población difiere en varios puntos. Si bien aquí también asumen el papel de asesores, lo principal es ser **representantes de los intereses de la región** y con tal objetivo, ejercen poder para hacer cumplir sus mandatos. Y, a diferencia de su rol con las autoridades regionales, aquí suele existir poco espacio para la negociación o para encontrar soluciones a las actividades que la población ya ha planeado, incluso si estas fueran iniciativas positivas al cuidado ambiental.

### 5.3.2 Rol en la transmisión de la información

Otro aspecto primordial del rol que desempeñan es actuar como transmisores de la información entre la oficina y los actores externos. Esto se evidencia en las reuniones que lideran los técnicos con los alcaldes provinciales, distritales y locales; y para este caso particular, haré referencia a una serie de reuniones en el marco de la categorización de la provincia de Lamas, centrándome específicamente en el tema de los Centros Poblados Funcionales (CPF) y Núcleos Funcionales (NF).

En estas oportunidades, su rol es –antes que nada- explicar en qué consisten estas iniciativas y sus objetivos pero, sobre todo, deben explicarles

las consecuencias positivas que estas nuevas acciones tendrán para ellos y para las generaciones aún por venir. En estas reuniones también se evidencia que actúan como receptores de las dudas, preocupaciones, quejas e incluso sugerencias de la población. Sin embargo, a pesar de toda la información que reciben de parte de los actores externos, esto sólo se queda ahí y no suele llegar a niveles más altos; ellos deciden no transmitir esa información pues no la consideran relevantes para los objetivos de la oficina.

Evidentemente, actúan como nexos entre las autoridades y la población, pero en pocas ocasiones actúan como vínculos entre la población y los niveles más altos, a pesar de que los pobladores sí los ven así.

Cabe recalcar que el mensaje que los técnicos deben transmitir desde la oficina, a veces llega de manera distorsionada a la población. Muchos podrían pensar que la información que transmiten se distorsiona porque utilizan términos muy técnicos, sin embargo esto sucede por tres confusiones básicas respecto al acceso a derechos, por la inversión pública y por la confusión en algunas palabras claves.

En las reuniones de CPF y NF, la población suele sentir que se les está quitando sus derechos básicos de acceso a la educación y la salud. Les parece contradictorio que les digan que esta es la mejor alternativa para sus hijos, cuando quieren que sus hijos sean profesionales e ir al colegio es fundamental para lograr esto. Si bien entienden la importancia de cuidar el medioambiente,

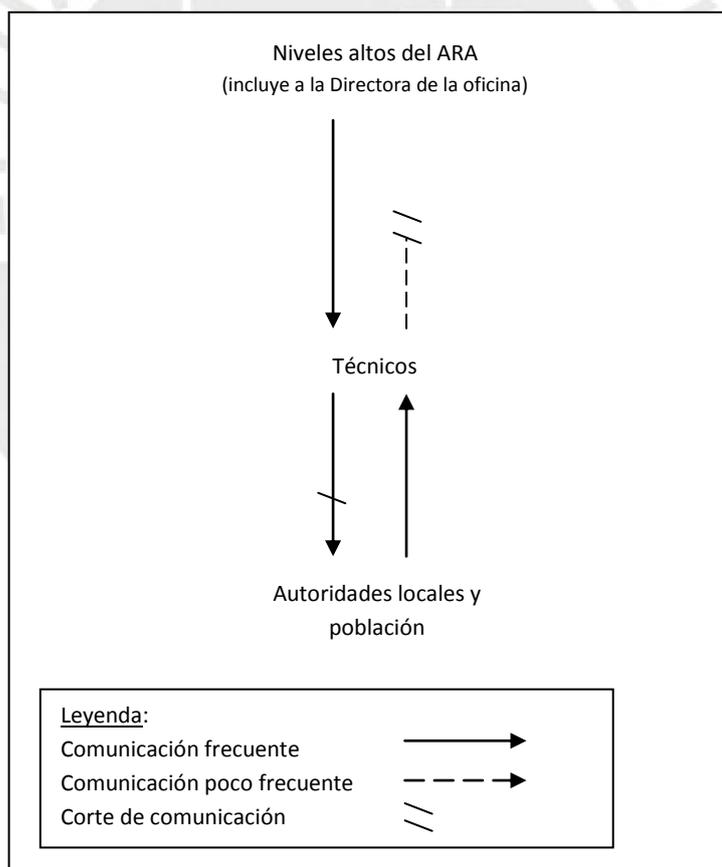
no queda claro cómo acceder a los recursos medioambientales es un derecho que está por encima a la educación y a la salud.

Lo mismo sucede con la inversión pública, los alcaldes se sienten confundidos frente a qué municipalidad es la que debe asumir los gastos de inversión. Los técnicos contestan con respuestas escuetas *“no tiene nada que ver”* o *“no se vinculan, la inversión sigue igual”* pero no ahondan más en el tema y las dudas quedan irresueltas. En teoría, los grupos poblacionales que pertenezcan a un CPF o NF no podrían pertenecer a distritos distintos, por lo que la inversión no debería ser un problema. Sin embargo, cuando se concreten los CPF y los NF se darán cuenta que las dinámicas sociales no toman en cuenta esos límites.

Finalmente, el tema más importante es que existen algunos términos que no parecen coincidir para los técnicos y para las autoridades y población; palabras como *“conservación”* o *“recuperación”* no significan lo mismo. Si bien ambos grupos de actores entienden que la idea que subyace es la reforestación, muchos pobladores piensan que la agroforestería ayudaría a la reforestación; sin embargo, para los técnicos cada zona tiene sus propias particularidades y grados o formas de reforestación de acuerdo a la ZEE. Por lo que cuando ambos hablan de reforestación y de cuidado del ambiente, no hablan de lo mismo en términos de acciones concretas.

Vemos pues, que los técnicos actúan como nexos entre las autoridades del ARA y las autoridades más locales y la población (ver Ilustración 17). Los mensajes de la oficina sí llegan pero no se aseguran de que los detalles - relevantes para la vida cotidiana de la población- queden claros. Asimismo, los técnicos no transmiten los mensajes que la población y las autoridades locales les brindan.

Ilustración 17: Transmisión de mensajes a través de técnicos



Fuente: Elaboración Propia

### 5.3.3 Rol en el proceso de creación de la PTR

Por otro lado, existe un último rol que desempeñan los técnicos y está vinculado a los diferentes procesos que se llevan a cabo dentro de la oficina. Para este caso, veremos el rol que cumplen los técnicos de la Dirección de Gestión Territorial en el proceso de creación y aprobación de la Política Territorial Regional; encontrando que desempeñan dos roles: **un rol directo y un rol indirecto en los procesos regionales más importantes.**

Para los mismos técnicos, está claro que la PTR se ha vuelto realidad gracias al trabajo de un grupo reducido de técnicos que constantemente están trabajando para mejorar la PTR de tal manera que sea apropiada para los requerimientos del departamento. Este grupo está conformado solo por cuatro personas: los asesores legales y dos especialistas en ZEE; quienes están encargados de proponer ideas en sus respectivos campos para mejorar la propuesta. La Directora les encarga dos labores; por un lado, encontrar soluciones –tanto en el nivel territorial como en el nivel legal- para poder lograr el objetivo de tener un departamento con un desarrollo sostenible y amigable con el ambiente; por otro lado, también les confía el proceso de incorporar las ideas de actores de otros sectores e integrarlas a la PTR.

A los especialistas en ZEE se les encomendó proponer alternativas para mejorar el cuidado y el aprovechamiento de cada zona específica del territorio. Ellos son los más adecuados para hacer esta tarea debido a que están más

familiarizados con el instrumento y con las características, límites y potencialidades de cada zona. En teoría, ellos son los que saben qué es lo mejor para el departamento porque son los que mejor manejan los instrumentos de planificación territorial. Por su parte, la asesora legal actúa en base a las propuestas de los dos técnicos especializados en la ZEE. A ella se le encarga buscar las alternativas –o salidas – legales para que lo que se proponga desde el nivel regional esté alineado con normas nacionales y tratados internacionales.

Esto se ejemplifica en la propuesta que se dio frente al problema de la migración. Los especialistas en ZEE están totalmente de acuerdo en que una de las zonas que más hay que proteger para salvaguardar los recursos naturales son las Zonas de Bosque de Protección Permanente (Zona BPP) y, de acuerdo a los resultados de la ZEE, se recomienda que en esas zonas no puede haber grupos poblacionales asentados. Sin embargo, está claro para la asesora que impedir la migración no es fácil debido al derecho al libre tránsito; por lo que es imperativo pensar en alguna alternativa que vincule a los pobladores y autoridades, pero que a la vez detenga la migración sin ir en contra de otros derechos.

Es así que, conjuntamente, llegaron a la iniciativa de establecer Centros Poblados Funcionales en donde, mediante un vínculo legal como lo es un acta, se estableciera un acuerdo de gestión compartida donde recibieran beneficios por proteger el medioambiente; y qué mejor que los beneficios de salud y

educación. Con esta propuesta, consideran que estarían manteniendo un equilibrio en la inclusión social en el ámbito de la educación y la salud, dentro de un contexto donde los recursos naturales son fundamentales; pero también consideran que con estas iniciativas no se atenta contra la inclusión social porque son acciones necesarias ahora para que en un contexto futuro todos puedan acceder a los recursos naturales del departamento.

Otra forma en la que este grupo de técnicos participa activamente es a través de la socialización del documento, teniendo como obligación difundir la propuesta y recibir ideas que retroalimenten la propuesta de PTR. A pesar de esto, en pocas ocasiones consideran que los aportes que reciben ayudan en algo pues parecen ser sugerencias de *forma* mas no de *fondo*. No obstante, varias sugerencias sí se basan en modificar algunos objetivos en cada sector; solo que muchas veces, sus propuestas ya han sido absorbidos por otros temas, y en otras oportunidades, se proponen acciones muy concretas que irían en otro tipo de documentos y no en la PTR que es algo más general.

Entonces, si bien es cierto que algunas veces las sugerencias que reciben se refieren a cambiar el formato del documento, no son las únicas que les hacen llegar. Resulta irónico que se sientan decepcionados por las sugerencias de *forma* en tanto que las bases legales no son tan de fondo como parecen, sino que también son aportes de forma pues de acuerdo a la manera en que se utilicen permitirán que las propuestas sean validadas a nivel nacional; sin estos pilares legales, las propuestas no podrían llevarse a cabo.

Parece ser que lo que subyace en el descrédito hacia las sugerencias de otras unidades no radican en el hecho de ser sugerencias de forma o fondo –pues ambas son de suma importancia-; sino que la actitud radica en que los técnicos involucrados en el proceso de la PTR considera que el resto de oficinas ven la realidad del departamento de manera sectorial y con sus propios intereses, dejando de lado una mirada integral de la región que gira, sobre todo, alrededor del cuidado y protección ambiental.

Entonces, ¿dónde queda el resto de técnicos en torno al proceso de la PTR? Los otros técnicos no creen tener ningún tipo de rol dentro del proceso de la PTR; sin embargo, su situación resulta un poco más complicada. Varios de los técnicos consideran que no han sido tomados en cuenta para la elaboración de las iniciativas de la PTR o que en ningún momento se realizó una reunión para recibir retroalimentación de las iniciativas que ya se habían pensado. A pesar de esto, muchos creen que su experiencia en campo podría haber contribuido bastante para realizar iniciativas de gestión más sólidas y concretas. Por ejemplo, uno de ellos comentaba que cuando ingresó a la DEGT quería aportar algunas ideas a la PTR pero en ese momento era nuevo y no sentía que el resto de trabajadores pudiera comentar algo al respecto. Parecía que el trabajo era solo de un grupo y nadie más podía involucrarse.

Se puede decir que ellos mismos no consideran tener un rol dentro de la elaboración de la PTR, pero de acuerdo a los datos de campo, sale a la luz que de una u otra forma están involucrados en su creación pero de manera más

indirecta. Se podría pensar que esta afirmación solo se fundamenta en que el trabajo que realizan -como el trabajo de demarcación y categorización- ahora está inserto en la PTR y que ahí se encuentra el vínculo; no obstante, la relación va más allá de esto. Varios técnicos se encuentran realizando al menos una actividad relacionada con las nuevas iniciativas de la PTR aunque muchas veces esto no es explícito.

Cuando los técnicos cuentan el trabajo que están haciendo, su respuesta raramente se refiere a que su trabajo está relacionado con la PTR aunque en realidad sí lo esté. Por ejemplo, tres técnicos se encontraban desarrollando los Planes de Gestión para una “Zona de conservación y recuperación ecológica - ZoCRE” en un terreno que es propiedad del Estado en la provincia de Moyobamba. Me explicaron que este plan se está elaborando es un piloto del ARA, es el primer plan que hacen ellos solos (porque el Proyecto Especial del Alto Mayo ya ha llevado a cabo diez) y que va a servir para que la población sepa cómo puede utilizar el territorio y qué cosas pueden o no hacer de acuerdo a lo que establece la PTR. Sin embargo, a lo largo de toda su explicación no hicieron referencia a que estuvieran contribuyendo con la Política Territorial Regional a pesar de que esta acción es una de las iniciativas más importantes de la política. Esto puede deberse a que la iniciativa llega a ellos totalmente elaborada y concluida, sin espacio para opinar al respecto, sin poder decir si creen que eso está bien o no, o si tienen ideas que podrían mejorar la propuesta de alguna forma.

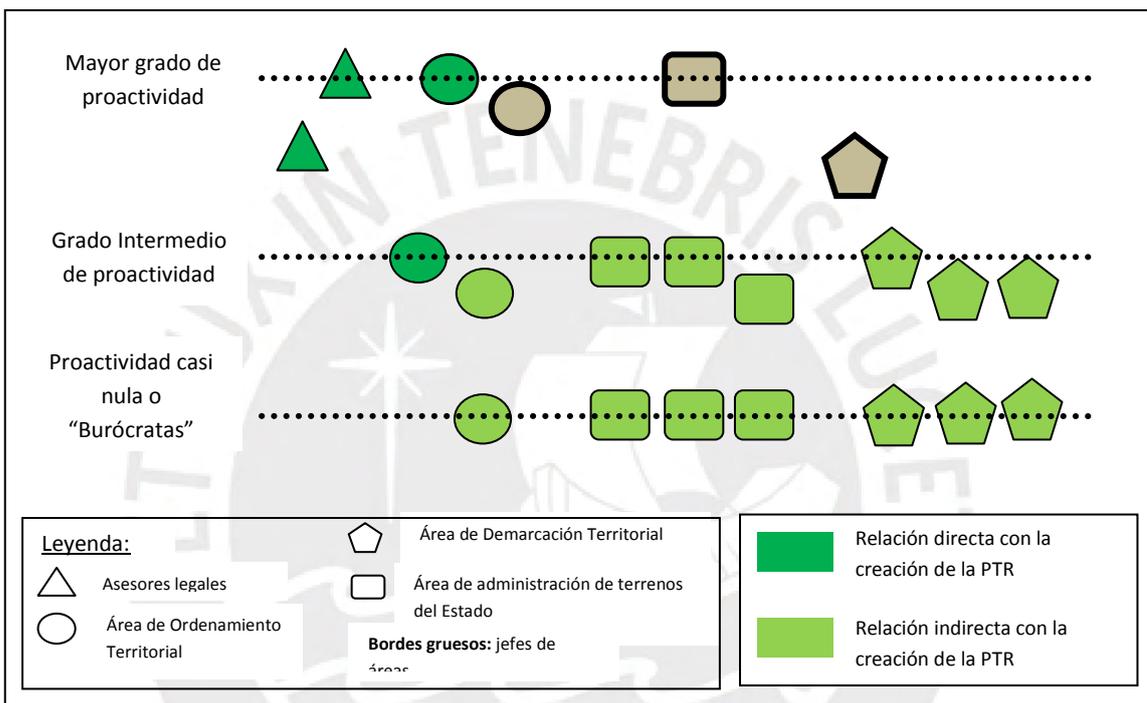
De acuerdo a la Directora, este grupo de técnicos podría contribuir a mejorar las propuestas pero no lo hacen por falta de iniciativa. Además, esta falta de iniciativa lo único que genera es retrasar el proceso y no agilizarlo pues constantemente tiene que estar detrás de su trabajo; mientras que esto no sucede con el otro grupo de técnicos, quienes suelen trabajar más rápido y con propuestas innovadoras. El poco nivel de proactividad que muestra este segundo grupo genera que lo que se les encomienda ya llegue elaborado, de otra forma, considerarían que se demorarán más en el proceso.

Este tipo de situaciones tiene un gran impacto en las percepciones sobre el rol que ocupan en los procesos importantes de la región; si bien tienen un rol más indirecto respecto de la PTR, consideran no tienen ningún papel en este proceso, y asumen una actitud más pasiva. Sin embargo, también se podría pensar este argumento al revés: que su actitud pasiva no es el resultado de su rol en la PTR sino que la actitud pasiva es lo que lleva a tener ese rol indirecto con la PTR; cualquiera sea el orden, considero que el reconocimiento de un rol en los procesos regionales incentivaría mucho más a mejorar las iniciativas o incluso podría generar más proactividad.

En la Ilustración 18 se mezclan el gráfico de la tipología de proactividad con los roles que cumplen en el proceso de la PTR. Aquí se les ha asignado colores de acuerdo a si su rol es directo o no con la PTR, siendo los más directos los de color verde oscuro y los indirectos de color verde claro. Además,

algunos técnicos tienen color plomo porque son los técnicos que no se encuentran en ninguna categoría.

Ilustración 18: Relación con la creación del proceso de la PTR con el grado de proactividad



Fuente: Elaboración Propia

\*\*\*

Entender las características que definen y distinguen a los técnicos nos permite comprender los rangos implícitos que hay en la oficina y también nos permite ver de qué manera ganan legitimidad y cómo esta es reconocida por otros. Vemos que los técnicos con más autoridad son los técnicos con mayor grado de proactividad y son los que manejan las herramientas necesarias para cumplir los procesos más importantes de la región en el tema ambiental: la ZEE y la PTR. No importa mucho si hay otros técnicos que sean especializados en otras herramientas relevantes en la oficina como especialistas en GIS<sup>15</sup> u otros, lo relevante es el manejo de los instrumentos que permiten llevar a cabo el proceso para el gobierno del medioambiente pues estas articulan todo el resto de actividades.

Por otro lado, el flujo de información también refuerza y reafirma los poderes internos que existen en la oficina. Su relevancia no radica únicamente en que vemos cómo se manejan las estrategias para comunicar los objetivos de la oficina en el gobierno del medioambiente, sino que también nos permite entender en quiénes se concentra la información y a quiénes se les confía la comunicación con determinados actores y por qué.

Finalmente, tanto la tipología como el flujo de la información expresa qué tanto poder tienen o no los técnicos en la toma de decisiones de la oficina. Si

---

<sup>15</sup> GIS es un Sistema de Información Geográfica (responde a sus siglas en inglés)

bien la decisión final la toma la Directora, en el camino le otorga a algunos más espacio para que propongan nuevas ideas. Lo importante de esto es el nivel de agencia que ganan dentro de su rol como técnicos; lo cual les permite participar activamente en el proceso regional del gobierno medioambiental.

En el segundo subcapítulo, los técnicos cumplen dos roles en torno al proceso de creación, socialización y adaptación de la Política Territorial Regional. Por un lado, existe un grupo reducido de técnicos que, gracias a sus conocimientos en las diversas herramientas territoriales, pueden proponer alternativas de acción para solucionar los problemas del departamento; también tienen la responsabilidad de adaptar la PTR de tal manera que esté en línea con todas las políticas nacionales y tratados internacionales, y así puedan ser válidas. De igual manera, este grupo pequeño de técnicos tienen un poco de espacio para influenciar en el proceso en tanto que pueden decidir qué propuestas o sugerencias aceptan y cuáles no; y finalmente, el resto de técnicos y ellos mismos se reconocen como parte del proceso porque son las caras que están al frente de la socialización de la PTR junto con la directora.

Por otro lado, el resto de técnicos no sienten que desempeñan un rol importante en el proceso de la Política Territorial Regional pues consideran que no se les concede un espacio para brindar sus propuestas, a pesar de que su experiencia en campo podría contribuir con esto. En ese sentido, no sienten tener ni voz ni voto. Además, a pesar de que sus labores son imprescindibles para concretizar lo que la PTR expone; no creen ser partícipes de su proceso

de creación porque ellos aceptan las condiciones y propuestas que ya antes han sido discutidas entre otras personas.

Asimismo, el rol que desempeñan en este proceso está estrechamente relacionado a su capacidad de manejo de las herramientas para el gobierno del ambiente, como la ZEE o el marco legal de la PTR. Por otro lado, el rol que desempeñan está vinculado con la categoría a la que pertenecen en la escala de proactividad, pero no queda claro si esta característica es el resultado o el detonador de su rol indirecto en la PTR.

Finalmente, los técnicos cumplen un rol hacia afuera y es el de transmitir los mensajes de la oficina y la importancia que tienen sus actividades para los pobladores. Ahora bien, este rol no lo llegan a cumplir a cabalidad pues no se aseguran de que estos sean totalmente entendidos por la población ya que existen confusiones que los técnicos no llegan a ver o no las resuelven. Por otro lado, las población y las autoridades más locales, ven a los técnicos como agentes que también deben hacer llegar sus requerimientos y sugerencias a la Directora; sin embargo, los técnicos no ven las reuniones como un espacio de diálogo por lo que los comentarios dados por las población solo tienen relevancia como hechos anecdóticos, y no como verdaderas propuestas.

## CAPÍTULO 6

### LOS TÉCNICOS FRENTE A OTROS ACTORES REGIONALES

El presente capítulo busca indagar en las características de las relaciones que se establecen entre los técnicos de la Dirección Ejecutiva de Gestión Territorial del ARA y los diferentes actores de la región, ya sean técnicos de otros niveles, autoridades o la población misma. Conocer las interacciones que mantienen con estos actores resulta de suma importancia pues constantemente trabajan con ellos para poder desarrollar cualquier estudio o diagnóstico. El contacto entre estos actores es imprescindible para poder transmitir y lograr los objetivos regionales respecto al cuidado del medioambiente.

Con tal finalidad, este capítulo lo dividimos en dos partes: *Trabajando con el Proyecto Especial Huallaga Central y Bajo Mayo (PEHCBM)* y *Trabajando con autoridades locales y la población*. El primero está dedicado exclusivamente a entender la forma en que se relacionan los técnicos del ARA con los técnicos del PEHCBM que trabajan en la provincia de Lamas. Los dos

primeros acápites de este subcapítulo buscan explicar cuál es la historia y las características del proyecto que llevan conjuntamente los dos técnicos. El tercer y cuarto acápite se explica los diferentes factores que conllevan a tensiones en el trabajo, por qué surgen y cuáles son los efectos que tienen en el trabajo que realizan; diferenciando las tensiones entre los distintos niveles de jerarquía de los técnicos involucrados.

Si bien en ese subcapítulo se observa una relación de carácter laboral, en el segundo subcapítulo nos centramos en una relación respecto al *contacto con los involucrados* en el tema, quienes no necesariamente tienen que cumplir un trabajo en el proceso pero que definitivamente desempeñan un papel significativo: autoridades locales y población. Para entender la relación que mantienen con ellos, nos centraremos específicamente en las percepciones respecto a los roles que el otro debe cumplir en los procesos que llevan a cabo.

Así, la información de esta sección se basará en los acontecimientos que tuvieron lugar durante la elaboración de los Núcleos y Centros Funcionales de Lamas y durante el Estudio de Diagnóstico y Zonificación (EDZ) de la provincia de Rioja. Debido a que este último proceso no se ha explicado anteriormente, el primer acápite describe sus características y los pasos que deben cumplir. El segundo acápite expone la perspectiva de los técnicos respecto al papel que deben cumplir las autoridades locales y la población en los procesos de la Dirección. Y el último acápite se centra en el otro lado de la moneda: la perspectiva de las autoridades locales y la población respecto al

trabajo y papel de los técnicos; un tema que salió a la luz durante todo el trabajo de campo, y en el que vale la pena ahondar.

## **6.1 Trabajando con el Proyecto Especial Huallaga Central y Bajo Mayo (PEHCBM)**

En este acápite me centraré en la relación entre los técnicos regionales y los técnicos de niveles más provinciales y locales. Con tal finalidad, utilizaré como ejemplo el proceso de Planificación Territorial de la Provincia de Lamas, el cual viene siendo ejecutado por la Autoridad Regional Ambiental conjuntamente con el Proyecto Especial Huallaga Central Bajo Mayo (en adelante PEHCBM). A continuación, explicaré en qué consiste este proyecto y luego pasaré a explicar cuál es la relación que existe entre estos técnicos, evidenciando sus puntos de tensión y los posibles puntos de encuentro.

### **6.1.1 La Planificación Territorial de la Provincia de Lamas**

Lamas fue una de las primeras provincias de la región que comenzó el proceso de planificación territorial mediante el cual se realizan una serie de estudios que muestran cuál es la mejor manera de cuidar y aprovechar los recursos que posee. Es así que desde el año 2009 se ejecuta el proyecto

*“Desarrollo de las capacidades para la Meso zonificación ecológica económica y el ordenamiento territorial de la provincia de Lamas”*, que tiene como objetivo principal producir dos documentos de gestión territorial: el Diagnóstico de zonificación ecológica económica (ZEE) y un Plan de ordenamiento territorial (POT).

La oficina regional que lideró esta iniciativa fue el Proyecto Especial Huallaga Central y Bajo Mayo (PEHCBM) pues para el 2009 el ARA aún no existía. El PEHCBM es una unidad ejecutora del Gobierno Regional creada en el año 1979 mediante Decreto Ley N° 22517. Está encargada de llevar a cabo proyectos de desarrollo de gran envergadura como construcción de hidroeléctricas, irrigación, carreteras, etc. en las provincias ubicadas en la parte baja del río Mayo y en la parte central del Río Huallaga (Mariscal Cáceres, Huallaga, Bellavista, Picota, El Dorado, San Martín y Lamas). Antes de la creación del ARA, el PEHCBM era una de las dos oficinas regionales encargada de llevar a cabo los procesos de meso zonificación (zonificación a nivel de provincial o de cuencas) y de ordenamiento territorial.

Ahora bien, para desarrollar la Planificación Territorial de Lamas, el PEHCBM contrató a un grupo de técnicos especialistas en el tema de gestión ambiental, capacitados en temas de geografía, geología, ingeniería ambiental, etc. Los especialistas liderarían este proyecto y estarían cargo de cumplir los objetivos previstos y sólo responderían ante la oficina del PEHCBM. Para producir los estudios ya mencionados, debían de ejecutar otras actividades

como encargarse de la construcción de infraestructura en la Municipalidad Provincial de Lamas (la cual deberá estar debidamente implementada con los equipos y sistemas adecuados para el funcionamiento del proyecto). Asimismo, debe de incorporar la ZEE y el POT en los planes municipales, y encargarse de la delimitación, categorización y recategorización de centros poblados, etc. (ver Tabla 10)

Tabla 10: Componentes del proyecto de Lamas

Nombre de componente
Infraestructura
Equipamiento
Recurso Humano
Conocer la bondades de ordenar y planificar el territorio
Gastos Generales
Gastos de Supervisión
Gastos de Estudios

*Fuente: Expediente técnico del proyecto “Desarrollo de las capacidades para la Meso zonificación ecológica económica y el ordenamiento territorial de la provincia de Lamas”*

Para concretar este trabajo, el equipo de técnicos especialistas contrataron y capacitaron a un grupo de técnicos locales (uno por cada distrito de la provincia) para recopilar información para la ZEE y para la categorización de centros poblados en cada distrito. Ellos servirán como nexo entre los alcaldes distritales y los de la oficina provincial.

Sin embargo, aproximadamente un año después de comenzar el proyecto se creó el ARA, y todos los proyectos de gestión territorial que se

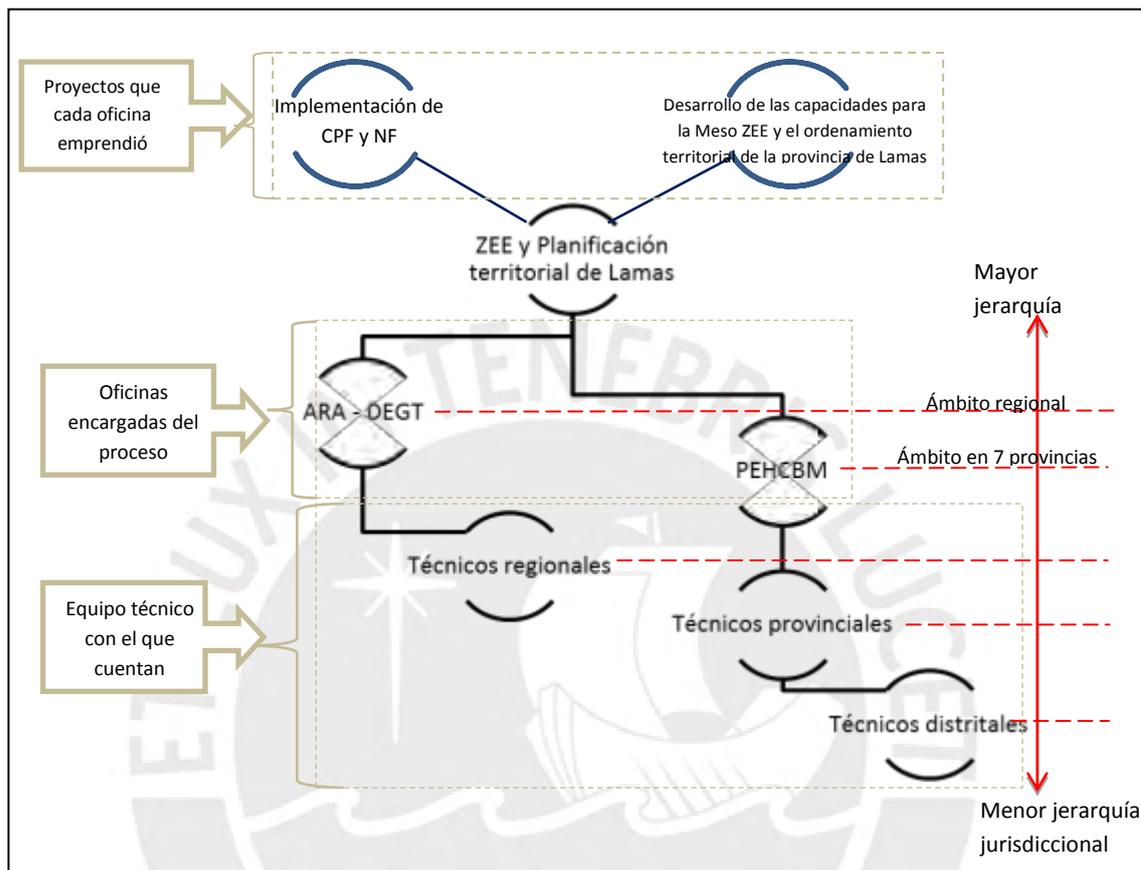
realizaban en la región en ese momento, quedaron bajo el mando y supervisión de la Dirección Ejecutiva de Gestión Territorial (DEGT) del ARA. De esta manera, el proyecto que venía ejecutando el PEHCBM en Lamas, debía de ser supervisado y dirigido por esta nueva oficina.

El escenario esperado era que el ARA solo actuaría supervisando los resultados de la ZEE y del POT dándole un visto bueno o, de caso contrario, para darle las recomendaciones pertinentes. Sin embargo, el ARA decidió aprovechar el escenario favorable de Lamas (del proyecto de planificación) y decidió aprovechar el tema de delimitación, categorización y recategorización para implementar la nueva iniciativa de Centros poblados funcionales y Núcleos funcionales contemplado en la Política Territorial Regional.

#### 6.1.2 Procesos nuevos

La creación del ARA alteró la estructura del equipo técnico de Lamas modificando los niveles de jerarquía, comunicación y supervisión; a la vez que cambió el funcionamiento y orden de sus actividades. En la Ilustración 19 vemos cómo el proyecto de la ZEE pasa de ser dirigido por una sola oficina (línea derecha del mapa), a ser dirigida por dos oficinas de distintas jerarquías, con nuevos jefes (que no reemplazan a los primeros, sino que son “jefes extras”) y nuevos planes o proyectos para implementar.

Ilustración 19: Actores que participan en el proceso de Planificación territorial de Lamas y sus jerarquías



Fuente: Elaboración propia

Uno de los procesos que el PEHCBM tuvo que incluir en su agenda fue el tema de los CPF y NF (incluso antes que se aprobara la PTR) y lo incluyó dentro de uno de los ámbitos que ya venían desarrollando: la categorización y re-categorización de centros poblados.

La categorización y re-categorización de centros poblados es un proceso que genera bastante expectativa por parte de las autoridades locales y de la población porque implica la posibilidad de implementar nuevos niveles de los servicios públicos; por ejemplo, tener la posibilidad de tener un colegio con

secundaria, o tener una posta y ya no un botiquín comunal, etc. Sin embargo, la categorización y re-categorización no es un proceso sencillo sino que es el resultado de análisis de estudios geográficos que sustentan las decisiones. Este proceso se ha vuelto más estricto porque el ARA, a través de la PTR, está siendo mucho más riguroso con las zonas de restricción para la categorización. Los CPF y los NF nacen como alternativas en estos espacios.

La zonificación como factor determinante para la categorización es una dimensión con que la gente aún no está muy vinculada y mucho menos con el tema de los CPF y NF; por lo que reunirse con las autoridades locales para explicarles estas ideas era necesario. Con tal finalidad, se convocó una reunión inicial donde asistieron la consejera de Lamas, los técnicos y la directora del DEGT-ARA, el alcalde provincial, los alcaldes distritales y los técnicos provinciales. Aquí, se les informó porqué implementarían los CPF y NF, y les explicaron en qué consisten estas nuevas categorías de delimitación territorial. En aquella reunión se programaron 5 reuniones más con las autoridades de los 11 distritos de Lamas con la finalidad de coordinar y conversar sobre los asentamientos que los técnicos proponían como CPF o NF.

Sin embargo, no hay que dejar de lado que los CPF y NF son totalmente nuevas para los representantes del gobierno municipal y distrital y para la población; sin mencionar que esto no estaba incluido en el plan inicial que el PEHCBM les explicó. Era de esperarse que una sola reunión de explicación no bastaría para satisfacer la curiosidad de los alcaldes y pobladores.

No se tomó en cuenta que este nuevo proceso traería consecuencias más allá del tema logístico o de recursos humanos, sino que generaría cierta problemática con las autoridades locales y población; que finalmente repercutiría en la relación entre técnicos pues ambos desempeñan un papel diferente y mantienen puntos de vista distintos frente al tema. A su vez, estos conflictos se verían exacerbados por los cambios establecidos en la estructura de las jerarquías del proyecto de Lamas. Ambos factores generaron una serie de tensiones entre los técnicos de una y otra oficina caracterizadas por la falta de comunicación y por la falta de valoración del conocimiento y saberes que poseen los diversos actores. A continuación, ahondaré en este tema.

### 6.1.3 Tensiones entre técnicos regionales y provinciales

La creación del ARA y su incorporación al proyecto de Lamas ha generado grandes fricciones entre los técnicos. De acuerdo a los técnicos del PEHCBM, este acontecimiento ha ocasionado algunos replanteamientos en el proyecto inicial, pero lo que más impacto ha tenido es que sienten que retrasan sus actividades y la agenda programada. Por ejemplo, en el mes de octubre del 2012, los técnicos de Lamas debían de comenzar el proceso de OT (POT); sin embargo, para finales de setiembre todavía no recibían ninguna evaluación sobre los temáticos de la ZEE (zonas con que cuenta el estudio) que se habían presentado en marzo, y sin esto no se puede comenzar el POT.

El ARA también les encarga realizar actividades que no han sido planificadas por este proyecto como la elaboración de certificaciones ambientales o demarcaciones territoriales (límites); y si bien esto no retrasa demasiado los procesos, sí los involucra en temas que antes no habían tomado en cuenta.

Asimismo, una de las actividades que más impacto ha generado es la incorporación del tema del CPF y NF. A continuación, detallaré los problemas que generan tensiones.

El primer problema se debía a las opiniones encontradas en torno a las variables utilizadas para elegir los CPF y NF. Por ejemplo, la elección de uno de los núcleos funcionales que generó más dilemas fue en el distrito de Barranquita, donde los técnicos del ARA proponían como núcleo funcional a Las Palmeras y los técnicos de Lamas recomendaban que sea El Piñal. Los técnicos de Lamas recomendaban El Piñal porque, a pesar de que estaba ubicado en el límite del área de conservación regional Cordillera Escalera, contaba con una organización sólida respecto al cuidado del medioambiente (que comenzó como una iniciativa propia), estaban en constante diálogo con la Jefatura de la Cordillera Escalera; y además contaban con varios servicios públicos y los pobladores de otros lugares iban a atenderse ahí.

A pesar de esto, el técnico del ARA encargado de hacer la propuesta de CPF y NF hizo caso omiso a estas sugerencias y escogió otro poblado porque consideraba que el tema de centralidad en el mapa era más importante que las dinámicas sociales ya establecidas. Además, afirmaban que no necesitaban consultar a los técnicos de Lamas porque ellos se encargaban de otros temas. Por su parte, los técnicos de Lamas creían que su participación sí era necesaria porque ellos conocían mejor el territorio y a sus poblaciones, y podían ayudar a escoger el CPF y NF más *funcional*, valga la redundancia, tanto para la población como para la protección del ambiente.

Las opiniones también diferían en la forma en que se llevaban a cabo las reuniones, desde la posición que tenían frente a los que debían ir a las reuniones, hasta la forma en realizar la explicación y exposición de los temas, y la consistencia de los datos que brindaban entre reunión y reunión.

La exposición y explicación de los conceptos se volvía una fuente de discusión entre los técnicos. Para los técnicos estaba claro que en las 5 reuniones que tendrían, ya no debían de explicar el tema nuevamente y sólo debían exponer los CPF y NF que habían elegido en cada distrito y debían recopilar las opiniones de los alcaldes respecto a esta elección. Para ellos eran reuniones de *socialización* y no de concertación ni negociación.

Los técnicos de Lamas constantemente les pedían que igual explicaran todo el tema de nuevo y que lo hicieran en un lenguaje sencillo porque la

población se confundía con algunos términos. Lo más grave era que no solo había una falta de comprensión de palabras técnicas, sino también una falta de comprensión del proceso en general y si esto no se entendía, el objetivo de la reunión se truncaba. A pesar de esto, los técnicos del ARA no lo hacían porque ya habían explicado los conceptos base a las autoridades en una reunión inicial; por lo tanto, no debían hacerlo nuevamente con la población que, en primera instancia, ni si quiera debía de estar ahí.

Evidentemente, a este tipo de reuniones asistieron los alcaldes distritales y sus respectivos técnicos locales (asignados por los técnicos del PEHCBM), gobernadores o tenientes gobernadores de centros poblados y anexos, además de dirigentes y población en general. Y como era de esperarse, los técnicos del DEGT-ARA no se sentían cómodos pues consideraban que ese no era lugar para la población sino solo para actores con capacidad de decisión.

Debido a que los técnicos provinciales eran los encargados de convocar y enviar los oficios de invitación a las reuniones, los técnicos regionales tenían sospechas de que ellos eran los responsables de que asista la población. Inclusive en una oportunidad pudieron comprobar que enviaron un oficio explicando que en la reunión se tratarían otros temas además de CPF y NF, y que era *interés de todos* asistir a la reunión. La presencia de la población generaba dos tipos de reacciones; por un lado, los técnicos del ARA no entendían porqué convocaban a toda la población; y por otro lado, los técnicos

provinciales no comprendían porqué se oponían tanto a conversar y dialogar con la población.

En estos casos parecía que el problema central era la falta de comunicación entre técnicos para establecer y coordinar los temas que se iban a tratar; sin embargo, esto solo era un problema superficial. Los técnicos provinciales sí sabían que las reuniones eran sobre los CPF y NF, pero decidían utilizar estas reuniones para tratar otros temas que venían pidiendo una solución al ARA y que hasta ese momento no habían recibido respuesta.

Lo que sucedía en la práctica era que esos espacios servían como puntos de encuentro para hacer notar la urgencia de resolver esos temas porque se encuentran bajo una fuerte presión social. Esta presión social se debe a que los técnicos provinciales son la primera instancia a la que la población recurre para plantear sus dudas, preocupaciones y quejas; y porque son temas que, al no resolverse con premura, retrasan su trabajo y sus fechas de entrega. Y a pesar de que el ARA les encomienda tareas, la oficina a la que tienen que responder con su trabajo es al PEHCBM.

Esperan que en esas reuniones, los técnicos regionales den alternativas de solución o brinden explicaciones a las autoridades locales y a la población del por qué no pueden resolver sus temas, pues estas justificaciones serán más aceptadas en tanto que el ARA tiene mayor autoridad.

A la larga, estos espacios conflictivos no eran el resultado de una pobre coordinación o un intento de incomodar a los técnicos regionales; las reuniones eran el resultado de una estrategia que los técnicos provinciales ponían en práctica para ejercer presión, evidenciando que la resolución de esos temas es importante para la población y para los mismos técnicos de Lamas.

La tensión entre ambos actores también salía a la luz cuando las decisiones de los técnicos del ARA no eran consistentes en todas las reuniones. Tal es el caso de la asignación de NF a comunidades nativas. Este tema sólo se trató en los distritos de Rumisapa y San Roque de Cumbaza; pero para el caso de Barranquita y Caynarachi (donde también existe un alto número de comunidades indígenas) los técnicos del ARA ya no quisieron discutir ese tema por órdenes de la Directora. Los técnicos de Lamas entendían que no podían dar la información por órdenes; sin embargo, existía una molestia de que no les informaran eso con anticipación. Al no tener conocimiento de eso, los técnicos de Lamas le habían asegurado a la población indígena de Barranquita y Caynarachi, quienes tenían que resolver con urgencia el tema de plazas de profesores, que esperaran hasta la reunión para que les digan si eran CPF o NF y así supieran a qué lugar se iban a asignar a los profesores, pero el tema no se pudo resolver por el cambio inesperado de los del ARA. A pesar de explicarles la urgencia de su situación (pues ya vencían los plazos que la UGEL les había dado), se negaron a dar una alternativa al tema.

Respecto a esto, los técnicos de Lamas consideran que muchas veces los del ARA no se dan cuenta de que están tratando con temas que afectan el día a día de la población, y que deberían tomar en cuenta ese tipo de aspectos antes de asistir a las reuniones o antes de cambiar los planes de manera imprevista y sin avisar. Entienden que el tema de los CPF y NF es nuevo y están conscientes de que estos procesos toman tiempo; sin embargo, creen que mientras tanto deberían tener un plan alternativo para dar solución a temas que también tienen una fecha límite y que responden a necesidades inmediatas. Lo que estas confusiones o descoordinaciones genera es debilitar las propuestas que se hacen porque un grupo de técnicos asegura una cosa y luego otros dicen lo contrario, resultando difícil entender verdaderamente qué se quiere hacer y dentro de qué marcos realmente puede actuar la población.

#### 6.1.4 Tensiones entre técnicos regionales, provinciales y locales

¿Dónde quedan los técnicos locales en todo este panorama? Los técnicos locales deben trabajar codo a codo con los alcaldes distritales, ellos les explican todo el proceso y, al mismo tiempo, deben recopilar toda la información necesaria para poder completar el proceso de ZEE y de ordenamiento territorial. En estos casos, la relación del técnico con el alcalde distrital se vuelve bastante estrecha puesto que trabajan juntos la mayoría del tiempo; además, los técnicos resuelven las dudas que tienen respecto a los problemas de delimitaciones territoriales o respecto a la protección de sus

recursos naturales. A la larga, terminan actuando como consejeros o asesores distritales.

A diferencia del nivel regional, ellos no ven su trabajo desde una perspectiva tan comprometida con los objetivos regionales sino que se sienten más comprometidos con los intereses políticos distritales. En muchos casos esto sucede porque los técnicos locales han sido elegidos de los mismos distritos, entonces podría ser que la identificación con los problemas distritales sea más fuerte que la identificación con los problemas regionales. Evidentemente, esto genera tensiones entre los técnicos locales porque en muchas ocasiones están defendiendo intereses contrapuestos.

Este tipo de actitudes genera tensiones con los técnicos provinciales y regionales porque muchas veces se ponen en su contra en vez de actuar juntos. El hecho de que todos los técnicos tengan posiciones opuestas frente a los problemas termina confundiendo más a la población.

La falta de compromiso hacia el mismo tema (los intereses regionales) dificulta la transmisión del mensaje regional porque ellos son los últimos en la cadena institucional en transmitir el mensaje, ellos deberían ser la última instancia donde se reafirma todo el proceso; por lo que su papel en todo el proceso de la PTR es importante.

Cabe recalcar que la tensión no es el elemento determinante en la relación entre los tres niveles de técnicos; incluso se podría decir que la relación que mantienen es bastante cordial y amable. Sin embargo, los puntos de tensión mencionados sí son importantes para concebir qué tipo de relación se entreteje entre ellos en torno a los objetivos de su trabajo, pues el hecho de llevarse bien o de congeniar no implica que las metas de las instituciones que trabajan puedan concretarse tal como se espera.

## **6.2 Trabajando con autoridades locales y la población**

Los técnicos del ARA mantienen una relación constante con la población sanmartinense, sobre todo con personas asentadas en las zonas más vulnerables del departamento pues la ZEE las ha establecido como zonas restringidas; lo cual significa que casi todas las prácticas en esos espacios deben de ser consultadas con la oficina previamente. En este acápite me centraré en la perspectiva que tienen los técnicos frente al papel que cumplen las autoridades locales y la población en el trabajo que realizan. Asimismo, indagaré en los comentarios que la población emite en relación a las labores de los trabajadores de esta oficina.

La información que presentaré se basa en las conversaciones que día a día mantuve con el equipo técnico del Área de demarcación territorial. Específicamente me centraré en las opiniones que surgieron en torno al

proceso de Estudio de Diagnóstico y Zonificación (EDZ) que venían realizando para la provincia de Rioja. Para esto, en la primera sección detallaré qué es el EDZ y cuál es la participación de los técnicos. En la segunda sección, ahondaré en una serie de argumentos en torno a la relación de los técnicos con la población y al rol que estos últimos deberían asumir en los procesos que la Dirección lleva a cabo para lograr el desarrollo sostenible. Finalmente, me basaré en los comentarios de la población durante las reuniones de Centros Poblado Funcionales y Núcleos Funcionales.

Cabe aclarar que si bien haré referencia a dos procesos distintos, esto no influye en el análisis ya que en ambos casos la participación de la población es importante. En ese sentido, los procesos que se lleva a cabo solo son conductores de las relaciones ya presentes.

#### 6.2.1 Estudio de Diagnóstico y Zonificación (EDZ)

Antes de profundizar en el tema más amplio, explicaré brevemente qué es un EDZ ya que no lo he discutido previamente. De acuerdo a la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial, los EDZ

*Son estudios territoriales de **evaluación y análisis de las interacciones físicas, culturales y económicas**, las cuales transforman, estructuran y finalmente **organizan la dimensión espacial y/o geográfica** de las circunscripciones político-administrativas. Estos estudios forman parte de los instrumentos*

*técnicos normativos.* (Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial. Énfasis propio).

Es decir, el EDZ es un análisis territorial que muestra cuál es la realidad de cada espacio en los niveles de integración, accesibilidad y articulación entre los espacios. Una vez concluido, es una herramienta que sirve para la delimitación de unidades territoriales funcionales que servirán como atracción de la inversión.

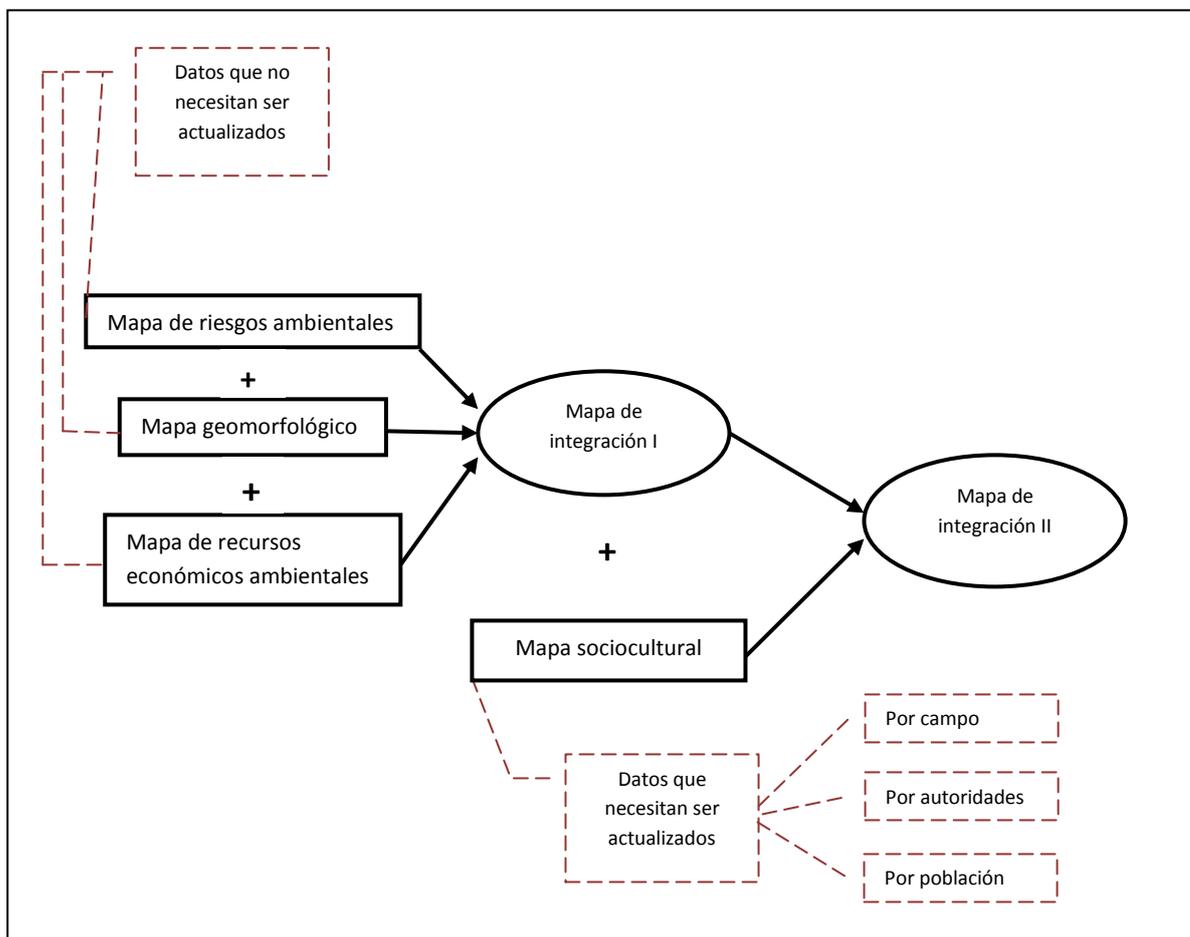
El procedimiento que se sigue para realizar un EDZ comienza con la recopilación de datos que se cruzarán para dar como resultado dos mapas: Mapa de integración I y II. Para el *Mapa de integración I* se deben unir los mapas a) geomorfológicos, de b) riesgos regionales y c) el de recursos económicos ambientales. Una vez realizado esto, se cruza el resultado con el mapa sociocultural de la zona, el cual posee información de servicios básicos, actividades económicas, grupos culturales, etc.; y es así como se obtiene el *Mapa de integración II*.

Ahora bien, para la primera parte de este trabajo, los técnicos pueden encontrar la información necesaria en las bases de datos nacionales y, si necesitan datos más exactos y precisos, pueden recurrir a su instrumento de la ZEE. Esto les resulta relativamente fácil de llevar a cabo pues consideran que son datos sólidos y concretos; en cambio, las dificultades surgen en el caso del mapa sociocultural porque los datos con que cuenta casi nunca están actualizados.

Para elaborar el mapa sociocultural, los técnicos deben tener información de centros educativos, centros de salud, servicios de agua, desagüe y luz, servicios de comunicación, accesos viales, población, etc. Esta información la consiguen a través de los censos nacionales (como INEI, ENAHO, etc.), pero también a través de las Direcciones regionales quienes deberían tener todo actualizado. No obstante, al momento de armar los cuadros estadísticos, los técnicos caen en cuenta de que falta bastante información para varios lugares.

Para algunos esta situación se puede resolver cuando se está realizando el trabajo de campo; por ejemplo, para el caso del EDZ de Rioja, algunos técnicos consideraban que podían resolver el problema al momento de realizar el trabajo de campo porque tenían presupuesto suficiente para hacerlo. En cambio, para otros técnicos sí es importante tener esta información clara antes de ir a campo y deben de idear una forma en la que primero, reciban los datos *que faltan* y segundo, *validen los datos que ya tienen*. En ese sentido, la información podría recopilarse de 3 maneras: a través del trabajo de campo de los técnicos, a través de las autoridades y a través de la población (ver Ilustración 20).

Ilustración 20: Participación de autoridades y población en el proceso de elaboración del Estudio de Diagnóstico y Zonificación



Fuente: Elaboración propia

### 6.2.2 El rol de las autoridades locales y la población desde la perspectiva de los técnicos regionales

Cuando la recopilación y validación de información por medio del trabajo de campo queda descartada por falta de presupuesto, es cuando sale a la luz un debate respecto a la participación de las autoridades y la población. El rol que los técnicos le asignan se hace más evidente cuando se los relaciona con

el tema de la validación de la información para sus estudios, es decir, para confirmar que los datos que tienen son correctos o no. La validación de los datos resulta un tema bastante controversial entre los técnicos y suscita opiniones variadas al respecto.

Para algunos, la validación de información no se debería realizar ni con las autoridades ni con la población; resulta un trabajo tedioso porque retrasa y dificulta el proceso. Consideran que en este tipo de reuniones nadie se pone de acuerdo, cada uno “jala agua para su molino” y la población suele pensar que están en reuniones para llegar a acuerdos cuando en realidad no lo son; y por eso, prefieren no llevarlas a cabo.

En general, las opiniones varían respecto a la participación de las autoridades locales, pero en lo que respecta a la participación de la población, casi todos coinciden en que no deberían participar. En general, los técnicos dan tres razones para considerar innecesaria la participación de la población: 1) no cuentan con conocimientos necesarios, 2) se desvían del tema y eso puede perjudicarlos, y 3) no es necesario que sepan de los procesos en los que su comunidad está involucrada.

En primer lugar, consideran que los pobladores no cuentan con los conocimientos o herramientas adecuadas para poder dar una mirada general del territorio. Esto significa que la información con la que cuenta la población se

basa en hechos de carácter ancestral, lo cual es considerado por los técnicos como datos poco confiables e inexactos.

Según comentaron, en una oportunidad *decidieron* escuchar a uno de los pobladores más antiguos quién les explicaba los límites de su comunidad. Sin embargo, los técnicos se sentían confundidos con todos los datos que les daba porque eran inexactos; incluso afirmaron que cuando los contrastaron con otros mapas, la información no coincidía en absoluto. Consideraban que los datos que la población les proporcionaba no se podían usar en tanto que eran datos que no entendían y que tampoco sabían cómo manejarlos o medirlos, ni tenían un equivalente entre las categorías que usaban.

En segundo lugar, consideran que reunirse con ellos es una pérdida de tiempo pues los temas terminan desviándose hacia otros puntos. Empiezan a preguntar sobre otros temas que, si bien tienen relación con el ámbito territorial –como por ejemplo, dudas sobre sus títulos de propiedad, límites, etc. -, no tienen relación directa con lo que van a averiguar los técnicos; en ese sentido les cuesta más llegar a los datos precisos que han ido a conseguir. El hecho de que empiecen a surgir otros temas, en los que no tienen respuestas inmediatas, los involucra en problemas y sienten que pueden salir perjudicados o –en sus palabras- *linchados* porque a veces a la población no le agradan las noticias que llevan “[...] *al final la gente va para confundir, es peor, solo exacerba los ánimos*”.

Finalmente, los técnicos no querían reunirse con la población porque no creían que fuese importante explicarles los procesos que la oficina llevaba a cabo en su comunidad. Si bien esto sería responsabilidad de las autoridades, no lograban darse cuenta cuán fundamental era conseguir la aprobación de la población para conseguir la información necesaria. En varias oportunidades, los pobladores que participaban no era cualquier persona, sino que eran dirigentes con gran influencia en los distritos pero los técnicos no estaban al tanto de eso o no le prestaban mayor importancia, por lo que generar alguna estrategia o alternativa que permitan tenerlos como aliados no parecía prioridad.

En ese sentido, establecer reuniones con la población para la validación de datos quedaba totalmente descartado para todos los técnicos; sin embargo esto no significa que menosprecien a la población o que no atiendan a sus dudas en la oficina cuando es necesario.

Por otro lado, en el caso de las autoridades locales las opiniones son más diversas; ellos serían las personas más adecuadas para validar la información pero aquí surge otra pregunta *¿cómo hacerlo?* En el caso del EDZ Rioja, uno de los técnicos propuso llevar a cabo una reunión con todas las autoridades de Rioja (alcaldes distritales y de centros poblados) para que llenaran una ficha de todo lo necesario para realizar el mapa sociocultural.

Aun sabiendo que esta información podía ser importante para la realización de su trabajo, algunos creían que era innecesario reunirlos a todos en un mismo lugar porque podría ser perjudicial. En muchas ocasiones, los alcaldes llegan con ideas de cómo se debería llevar a cabo el proceso, llegan con demandas y exigencias, y en otras oportunidades confunden la reunión como un espacio de concertación. Este último tema es la mayor preocupación de los técnicos porque consideran que los estudios que hacen son *diagnósticos técnicos*, y en tal sentido no hay nada que discutir o negociar. Ellos sólo reflejan o describen la realidad.

Finalmente, en el caso del EDZ de Rioja se decidió no llevar a cabo la reunión con las autoridades porque se tendrían que destinar más dinero de lo presupuestado para esta actividad ya que tendrían que haber cubierto los gastos de transportes y almuerzos del equipo técnico y de las autoridades. Igual se decidió elaborar una ficha sumamente detallada para enviarla a las autoridades y que las devolvieran completas.

Queda claro que los técnicos consideran que para llevar a cabo su trabajo no es necesaria la participación de la población pero sí de las autoridades locales pues cumplen un papel de validación. Sin embargo, tratan de reducir estos encuentros al menor número posible para evitar problemas o situaciones incómodas. Asimismo, en ningún momento parece que los vieran como aliados, sino por el contrario, como opositores –e incluso obstáculos– para su trabajo.

### 6.2.3 El rol de los técnicos regionales desde la perspectiva de las autoridades locales y la población

Los dos acápites anteriores se han centrado en comprender las relaciones que mantienen los técnicos con las autoridades y la población, y cuál es el rol que le asignan a ambos en los procesos que llevan a cabo. Sin embargo ¿Qué opinión se genera de parte de estos actores? Conocer sus opiniones permitirá comprender cómo conciben el papel que desempeñan los técnicos. A continuación, presentaré los comentarios que salieron a la luz en las reuniones relacionadas a los CPF y NF, y en reuniones relacionadas a los límites distritales.

A lo largo de las reuniones donde asistieron autoridades locales y población se pudieron distinguir diferentes comentarios respecto a los técnicos, pero todos ellos se pueden agrupar principalmente en dos tipos: 1) comentarios relacionados a la eficiencia y rapidez de su trabajo y 2) comentarios cuestionando las decisiones que se toman en la oficina. Cabe resaltar que si bien ambos actores coinciden en estas opiniones, suelen expresarlas de manera diferente; mientras que los primeros la hacen con una actitud más sosegada, los segundos suelen hacerlo de manera más enérgica e intensa.

El primer tipo de comentarios está presente en la mayoría de reuniones y se manifiestan de diferentes maneras. Constantemente, tanto autoridades como población, mencionan que están cansados de asistir a reuniones con los

técnicos porque solo se reúnen para seguir “evaluando datos”, sin llegar a acuerdos concretos. Consideran que ese tipo de discusiones no los lleva a nada y que, por el contrario, son una pérdida de tiempo pues los hacen movilizarse hasta las oficinas del ARA solo para confirmar datos. Además, frente a las sugerencias o preguntas los técnicos suelen contestar que no tienen la potestad para tomar decisiones.

El no poder concretar acuerdos suele exacerbar los ánimos y como resultado, exigen la presencia de la Directora o de la Gerente General del ARA. Con la presencia de alguna de las dos, las autoridades y la población sienten que es más probable que se tomen acuerdos rápidamente y que se cumplan. Para evitar que estas peticiones sigan, los técnicos de mayor jerarquía (jefes) expresan que ellos también pueden decidir sin la presencia de la Directora o la Gerente; sin embargo, estos enunciados no logran convencer a los asistentes porque creen que eso no les asegura nada y que es posible que luego digan que primero tienen que consultar.

Asimismo, este tipo de peticiones también se debe a que entienden su ausencia como una falta de respeto por múltiples razones. Una de ellas es que, como autoridades, deben de tratar directamente con otras autoridades porque es una suerte de cortesía. Otra razón es que suponen que su ausencia se debe a una falta de interés por los temas que van a tratar cuando en realidad son asuntos que involucran su día a día, y por lo tanto, deberían recibir de toda la atención posible.

En estas situaciones, los técnicos aclaran que la Directora y Gerente no están presentes porque se encuentran en otras reuniones o fuera de la ciudad, sin embargo, no entienden cómo es posible que tenga otra reunión cuando ya acordaron reunirse con ellos. Nuevamente, sienten una falta de respeto. Finalmente, la demanda de soluciones se debe a que muchas veces se sienten engañados porque les dan información diferente en cada reunión y ya no saben a quién creerle.

Por otro lado, el segundo grupo de comentarios que se pudo reconocer se relacionaban con un cuestionamiento respecto de las decisiones tomadas por los técnicos. Tanto la población como las autoridades locales no confiaban en las decisiones porque aseguraban que existía una falta de conocimiento empírico; argumentando que los técnicos solo conocían el territorio desde sus escritorios y no en la práctica.

Evidentemente, los técnicos conocen el territorio desde sus escritorios, a través de sus mapas y, a pesar de que su trabajo sí les permite conocer gran parte del territorio sanmartinense, les sería casi imposible conocer todo el territorio “cara a cara”. Alcaldes y población entienden esto y no niegan que posean este tipo de conocimientos geográficos, ni tampoco que estos sean de suma importancia; pero sí se refieren a que esto no es suficiente y que los técnicos deberían estar al tanto de los usos y la historia de su territorio. Consideran que solo tomando en cuenta ambos factores poseerán un

conocimiento completo del territorio y así podrán tomar una decisión más adecuada sobre ese espacio.

Frente a estos comentarios, los técnicos manifiestan que sí conocen los usos del territorio a través de la ZEE pues justamente uno de los propósitos de este documento es indagar en el aspecto social. Pero esto no resulta ser del todo convincente para la población y los alcaldes distritales, quienes sienten que en realidad son ellos mismos los que poseen mayor comprensión sobre su territorio porque viven ahí. En tal sentido, lo que ellos saben también deberían de tomarlo en cuanto y les podría ser útil a los técnicos para construir un conocimiento más completo.

Las dudas también surgen alrededor de los referentes que utiliza el ARA como base para tomar decisiones. Usualmente los técnicos sustentan sus decisiones en la base de aspectos geográficos; por ejemplo, en el caso de las delimitaciones distritales, las fallas geográficas actúan como hitos pues estos no se moverán en el futuro, ni desaparecerán de pronto. Y para los técnicos, esta es una de las metodologías más objetivas que pueden usar y que asegurará un tratamiento adecuado del territorio, exento de intereses.

A pesar de esto, la población y alcaldes distritales sienten recelo frente a estas técnicas y no las consideran tan objetivas como las presentan. Afirman que existen casos donde las fallas geográficas más prominentes son más de

una, y en esos casos, los técnicos sí eligen las que creen más convenientes; y nuevamente, les critican que lo hacen sin conocer del todo la historia del lugar.

Los técnicos afirman que si no existe una falla geográfica definitiva, entonces se recurre a otro instrumento técnico que son los documentos de creación; archivos legales en donde se establecen los límites pero de manera más escueta. Con el estudio de este documento y de las fallas geográficas, los técnicos seleccionan los límites. Esto no significa que sea una elección al azar, más bien esto implica un análisis de parte de los técnicos que luego conlleva a una elección particular; no obstante, esto no es suficiente prueba para que los asistentes a las reuniones consideren “objetivas” sus respuestas.

En general, las opiniones de las autoridades locales y de la población respecto de los técnicos y de su trabajo son negativas y tienden a la desconfianza. Las dudas que tienen no se refieren a su capacidad ni a los conocimientos que poseen, sino que suelen pensar que las decisiones que toman no están basadas en toda la información que podrían tener de tomarlos a ellos en cuenta.

\*\*\*

La relación entre los técnicos provinciales y los del ARA es tensa y difiere en cuanto a la forma de abordar el manejo información. Por una parte, no hay coordinación entre ellos y, por lo tanto, no están al tanto de las decisiones que se han tomado y terminan contradiciéndose y debilitando las propuestas. Asimismo, los técnicos provinciales se sienten excluidos del proceso de planificación territorial a pesar de que se encuentran más cercanos a la realidad; y consideran que si bien los otros técnicos cuentan con las herramientas necesarias para ordenar el territorio, estas no son suficientes y también deberían tomar en cuenta las dinámicas sociales que podrían afectar la eficiencia de las mismas. También consideran que en el proceso deberían abordar más variables e incluir a la población en tanto que ellos conocen mejor cómo se maneja el territorio, y por lo tanto podrían aportar bastante al conocimiento sobre el cual se fundamenta la elección de CPF y NF.

No obstante, para los técnicos del ARA resulta inoportuno abrir estos canales de diálogo pues no son reuniones de concertación; las decisiones se toman en la oficina del ARA. Asimismo, no consideran a los técnicos de Lamas como parte del proceso de planificación territorial a pesar de que ambos son actores del gobierno regional y que tienen los mismos objetivos frente a la conservación ambiental y desarrollo territorial sostenible.

Por otro lado, la creación del ARA debería de haber traído beneficios en lo referente a la inmediatez de respuesta pero eso no pasa; y si no hay

respuestas quienes salen perjudicados son los técnicos de Lamas porque los presiona tanto la población como el mismo PEHCBM. En todo caso, el único beneficio que sienten es que han creado un nivel de normativa que los guía y que regula los procesos desde el gobierno regional. Finalmente, en el caso de los técnicos locales se observa que están más comprometidos con los intereses distritales, dejando de lado el mensaje regional por el que comenzaron a trabajar estas iniciativas.

En la segunda parte de este capítulo se exponen argumentos respecto a las características de la relación entre técnicos y autoridades locales y población. Por un lado, los técnicos entienden que el papel de las autoridades locales debe de ser mínima; y que lo único en lo que deberían participar debe ser en la validación de los datos con que ellos ya cuentan. Incluso algunos técnicos piensan que, de tener los recursos monetarios suficientes, esta validación lo podrían hacer ellos mismos sin necesidad de consultarlo nunca con las autoridades.

Respecto a la población, las opiniones son bastante tajantes y todos concuerdan en que no deberían participar en ninguna parte de los procesos que llevan a cabo. Entre las razones más resaltantes es que la población asiste a las reuniones para preguntar sobre otros temas distintos al tema principal de discusión, y esto los distrae y no los deja hacer su trabajo. Lo único que logra su presencia es exacerbar los ánimos e imposibilitar un buen diálogo.

Los técnicos no consideran necesaria la presencia de estos dos grupos de actores porque retrasan su trabajo, pero más allá de eso, porque no cuentan con los instrumentos necesarios para poder contribuir sustantivamente a la información que ya poseen. Por un lado, las autoridades sólo les confirmarán algunos datos, y estos sólo se referirán a uno de los aspectos de sus estudios: la parte social, que tampoco lo consideran como el eje de sus diagnósticos.

Asimismo, la información que le brindan autoridades y población suelen tomarlas como datos poco objetivos, que están envueltos en intereses particulares. No es información que se pueda comprobar más allá del relato. En ese sentido, el conocimiento que les transmiten no es relevante, ni cumple con estándares mínimos para ser tomado en cuenta en los diagnósticos que realizan.

Finalmente, si observamos desde la perspectiva de las autoridades locales y la población, también existe bastante desconfianza respecto a la información que utilizan para hacer sus diagnósticos. No dudan de los conocimientos que poseen pero sí consideran que es un conocimiento incompleto. Frente a esto, buscan darles información sobre la historia de los lugares donde viven, pues creen que son datos imprescindibles para poder tomar una decisión acertada. Existe cierta desconfianza respecto a la *objetividad* de estos datos pues si bien no responden a ningún interés de distritos, sí responden a los intereses de la oficina; y en ese sentido, no serían tan neutros como se muestran.

## CAPÍTULO 7:

### HERRAMIENTAS DE LA GOBERNAMENTALIDAD AMBIENTAL

El presente capítulo tiene como finalidad explorar, desde la perspectiva de Foucault, el papel que juega el aparato normativo en la gobernanza ambiental. Por un lado, analizaré los diferentes discursos que permiten validar el gobierno del medioambiente. En primera instancia, profundizaré en los mensajes que justifican la importancia de la creación de un aparato normativo que regule y controle el medioambiente. De acuerdo a los diferentes grupos de actores (altos niveles del ARA, técnicos del ARA, población, etc.) se difunden distintos mensajes con los cuales se entabla cierta relación e identificación.

En la segunda parte, se profundizará en cómo es que existen dos herramientas fundamentales del ARA que actúan como tácticas de la gobernanza en tanto que permiten definir y regular las relaciones apropiadas entre la población y el medioambiente. A su vez, estas herramientas han calado en las subjetividades de las personas y han logrado establecerse en los modelos mentales como los procedimientos más

apropiados para cuidar el medioambiente y para lograr el desarrollo regional que tanto se ansía.

## 7.1 Validación del gobierno del medioambiente

Para Foucault, la gubernamentalidad, o el “arte de gobernar”, es el proceso por el cual el Estado adquiere poder a través de 1) la creación de subjetividades y 2) **por el desarrollo de saberes específicos que permiten la creación de aparatos y prácticas gubernamentales para disponer correctamente de los ámbitos de la vida social** (por el momento, sólo nos compete esto último). Esta premisa significa que para adquirir poder en un determinado ámbito de la vida es necesario la creación de una serie de normas, dispositivos, oficinas, etc. que podrán mandar sobre aspectos específicos de la vida; y esto solo se logrará si está fundado en la base de saberes complejos y especializados en aquel tema particular. Ahora bien, si analizamos esto en el contexto de San Martín podríamos decir que la creación de diversas fuentes de conocimiento oficial sí tienen el poder de respaldar una serie de reglas que explican las relaciones que deben existir entre el hombre y el medioambiente. A continuación, profundizaremos en las diferentes formas de validar las reglas que promueven y su propia existencia o creación.

La creación del ARA se sustenta, evidentemente, en documentos legales tales como ordenanzas regionales o Reglamentos de Organización y Funciones (ROF); estos delegan y señalan las 24 funciones que lo autorizan para actuar como un órgano autónomo responsable de todo lo relacionado con el tema medioambiental, teniendo sobre todo el rol de controlador y mediador. No obstante, además del sustento legal ¿qué razones existen debajo de estas leyes para darle al ARA la autoridad para incidir sobre este tema? Y ¿por qué la población accede a que el medioambiente sea gobernado por una oficina del Gobierno Regional?

Considero que una de las razones subyacentes es la importancia que el tema de la conservación de los recursos naturales tiene para toda la población de una u otra forma. Esta preocupación salía a la luz en las reuniones a las que pude asistir relacionadas a la creación de Centros y Núcleos Funcionales, donde se podía observar que tanto los representantes de la Dirección Ejecutiva de Gestión Territorial como las autoridades o pobladores, hacían referencia a la importancia de la gestión ambiental para que San Martín siga conservando sus recursos naturales y sus bosques tal como los conocen hasta el momento y con los cuales se sienten identificados.

### 7.1.1 Mensajes que promueve el ARA para su validación

Esta idea se hace explícita de diversas maneras pero podemos agruparlas de acuerdo al tipo de actores que utiliza este discurso: Funcionarios de mayor rango del ARA, funcionarios de nivel intermedio y población. Por ejemplo, desde los niveles más altos del ARA, esta idea se usa a partir de una continua mención de la frase *Región Verde*, frase oficial que identificaría al departamento de San Martín que se define como

*[...] el compromiso con el bienestar humano, generando desarrollo en base a sus potencialidades, con inclusión social y economía verde, **fundamentando su identidad en la conservación y gestión participativa de su patrimonio natural y cultural en un territorio ordenado**, contribuyendo a la adaptación y mitigación al cambio climático.* (Exposición de la Gerente General Silvy Reátegui en reunión con el Gobierno Regional de Cajamarca).

*San Martín, Región Verde* deja de ser únicamente el eslogan del departamento, y se convierte es una idea relacionada con el desarrollo y la protección del territorio y de sus principales atributos. Significa ver a San Martín como una gran fuente de biodiversidad que debe ser cuidada pues ahí se encuentra la principal fuente para mejorar la calidad de vida de las personas.

*[...] ¿Qué significa esa Región verde? [...] significa un propósito: el propósito de generar desarrollo humano, pero un desarrollo humano que sea sostenible, un desarrollo humano con una verdadera inclusión social, no con subvenciones, no generar desarrollo en esa lógica, con un respeto por el medioambiente. Nosotros no queremos más Grupos Romeros en la Región que vienen a deforestar tres mil hectáreas de bosques primarios para sembrar palmas impunemente. **No queremos eso, queremos una región productora de desarrollo humano con verdadera inclusión social, con socios, y sobre todo con un respeto***

**por el medio ambiente [...].** (Silvya Reátegui, Gerente General del ARA, en reunión con los pueblos indígenas<sup>16</sup>).

Además, este proyecto “oficial”<sup>17</sup> de *Región verde* se relaciona en el discurso con proyectos o eventos más locales como el conflicto con el Grupo Romero en el cual estaban involucradas varias comunidades, convirtiendo la idea de ser una región reconocida por el resto por sus bondades naturales en un proyecto común que inmediatamente se vuelve preocupación de todos. Además, se le asocia con una visión de desarrollo y de calidad de vida, que es una de las demandas más fuertes de la población en general. En el momento en que estos temas se vuelven una demanda importante, también se convierten en una demanda que debe ser cumplida por el gobierno; por lo cual se hace necesario una oficina que vele por esto. El ARA entra aquí como una oficina especializada en temas ambientales y, por lo tanto, está capacitada para asegurar que los problemas o necesidades en este ámbito sean cubiertos por el Estado (el gobierno en este caso), logrando validarse.

Más aún, los funcionarios públicos de rango intermedio hacen esta idea más concreta cuando la relacionan con el hecho de asegurar los recursos naturales para las futuras generaciones. La relación directa entre la depredación de bosques y la tala indiscriminada con la escasez del agua (que es una preocupación latente en la población) es fundamental para validar la

---

<sup>16</sup> Esta entrevista tuvo lugar el 15 Agosto del 2012 en las instalaciones del Asociación de Municipalidades de la Región San Martín (AMRESAM). Énfasis propio.

<sup>17</sup> Oficial porque es una idea promovida, sobre todo, desde oficinas regionales.

necesidad de la existencia de una oficina como el ARA pues el agua es uno de los recursos más valiosos en tanto que se necesita no solo para el consumo humano sino también para las actividades económicas. De esta manera, los recursos hídricos a los que accederán sus hijos y sus nietos dependerán del uso que hagan ahora de los bosques.

Asimismo, los técnicos no solo comentan sobre lo que le están dejando a las generaciones futuras, sino que hablan del medioambiente como un derecho al cual todos deben de acceder<sup>18</sup>. Lo comparan con los derechos de acceso a la educación o a la salud, que son derechos que todos sienten como una necesidad inminente. Si bien aún parece que esta idea no logra calar del todo en las subjetividades de la población, lo que es importante aquí es el propósito con el que los técnicos divulgan esta idea.

El tema de los derechos humanos sí es un tema que ha calado en casi todos los grupos poblacionales a través de la promoción del derecho a la educación y a la salud (que es lo que más demandan las poblaciones). Hacer el link entre los derechos y el medioambiente implica generar una preocupación; preocupación entendida en el sentido de que es algo que deben reclamar y al cual deben tener acceso. Sin embargo, con esto no solo se busca que la población tome conciencia respecto a la importancia del medioambiente

---

<sup>18</sup> Si bien no podría decir cuán reciente es este tipo de asociación entre los derechos humanos y el medioambiente; podría señalar que este discurso podría haber tomado fuerza desde la demanda que se emprendió contra la Occidental Perú (en el caso de ACR) que se basó en el agua como un derecho humano.

como una dimensión fundamental de sus vidas; al decir que es un derecho también buscan exigir responsabilidades y compromisos de parte de la población. El ARA entonces, no solo se valida como oficina que provee ese derecho, sino también como una oficina que supervisa que el resto cumpla con sus compromisos.

La población, por su lado, valida la autoridad del ARA pues suele relacionarse con la idea de escasez de agua y con la toma ilegal de sus territorios por parte de migrantes. Con estos problemas que los invaden en el contexto diario, consideran que la importancia del ARA también radica en que deben protegerlos y es a esta oficina a quien pueden acudir para solucionarlos. También respaldan al ARA en tanto que se sienten más seguros para lograr sus objetivos locales (relacionados a la defensa de sus recursos naturales) pues consideran que tienen de su parte a una institución del Gobierno Regional, la cual los apoyará –según sienten ellos- en sus iniciativas o acciones de defensa.

Si bien los pobladores y las autoridades locales parecen estar de acuerdo con estas ideas, también demuestran su preocupación frente a la limitación de actividades productivas que podrían realizar para mantener sus ingresos económicos. Sin embargo, los trabajadores del ARA suelen dejar en claro que para eso existe la oficina; sólo ellos, como parte del Gobierno Regional, pueden articular a todos los actores y los espacios del departamento para poder generar y consolidar posibilidades económicas sostenibles.

Aseguran, pues, que existen alternativas para generar ingresos sin perjudicar el medioambiente; no obstante, el ARA aún no puede asegurar que estas alternativas funcionen pues hasta el momento de finalizado el trabajo de campo, aún no llevaban a cabo alguna supervisión de un proyecto económico sostenible.

Por otro lado, la autoridad del ARA también se fundamenta en la idea de protección frente a actores externos. Esto resultó evidente cuando en una reunión de Centros y Núcleos Funcionales en el distrito de Barranquita, la población se sentía segura del apoyo que recibirían del ARA frente a los migrantes que se estaban asentando en una zona que toda la localidad estaba protegiendo evitando abrir más tierras para cultivo. Esta confianza se fundamentaba en el apoyo que recibieron del ARA cuando hubo problemas con las empresas del Grupo Romero que también hicieron un uso indebido de las concesiones forestales que les habían dado en esa zona. Asimismo, en reuniones con actores externos, como la petrolera Repsol, el ARA dejó en claro a la población que ellos están enterados de las actividades que realiza la petrolera, estableciendo así que si bien ellos no tienen injerencia en esta materia, igual los supervisan. Si bien la idea de *supervisar* podría quedar tan solo en un plano discursivo, este tipo de acontecimientos no deben dejarse de lado, pues brindan a la población cierto sentimiento de seguridad frente a posibles problemas.

Asimismo, la población tiene una instancia física centralizada a la cual puede acudir para cualquier duda o consulta. Así, diariamente llegan pobladores de todo San Martín para realizar consultas sobre los usos que pueden tener los terrenos de sus localidades. La mayoría de veces van por temas relacionados a límites, pero ahora también van por temas referentes a firmas de actas de compromiso mutuo para proteger el medio ambiente porque, solo mediante este documento, podrán acceder a algunos servicios públicos. De esta manera, el hecho de que exista una oficina –hablando en términos arquitectónicos– también es sumamente importante porque es un espacio simbólico que implica la existencia de un órgano de gobierno que vela por la seguridad del ambiente. Y si bien sabemos que esto no asegura algo necesariamente, es un aspecto que no deja de ser importante para la población porque sienten la seguridad tener un lugar a dónde ir en caso surja algún problema o duda.

Igualmente, el ARA se valida en tanto que actúa como un ente que emite documentos que autorizan las actividades de otros órganos regionales sectoriales, como las Direcciones de salud y de educación. Esto significa que si alguna de estas direcciones quisiera construir una escuela o una posta médica en una zona cercana a áreas de conservación, primero debe recibir un informe técnico que demuestre que esta construcción no va a generar ningún impacto (desde el impacto de la estructura física, hasta el impacto que generaría por atraer más población) en el medioambiente. Y lo que le da autoridad para decir

qué se puede o no hacer es el hecho de usar como herramienta principal la zonificación ecológica económica.

Entonces, la validación del ARA como oficina encargada de los procesos medioambientales se fundamenta al utilizar un discurso que relaciona los objetivos regionales de *Región Verde* a los objetivos más locales o incluso individuales de la promoción de la calidad de vida y de vincular el acceso al medioambiente como una forma de acceder a los derechos humanos, y también como un requisito para acceder a otros servicios públicos. En ese sentido, la idea de Región verde no solo se entiende como una idea del gobierno, sino que también se acepta como un objetivo propio o particular.

#### 7.1.2 Validación del ARA por medio de la ZEE y la PTR

Hasta ahora he venido analizando el discurso ejercido por el ARA para su propia validación como oficina encargada del medioambiente. Sin embargo, el ARA también usa dos documentos para gobernar el medioambiente (la ZEE y la PTR) y resulta importante entender cómo estos instrumentos también ayudan a validar las acciones que emprende la oficina.

Por un lado se encuentra la Zonificación Ecológica Económica como uno de los pilares más importantes para el gobierno del ambiente. Este documento actúa como la principal *fuentes de conocimiento* en tanto que sirve como la línea

base más completa con la que cuenta la región. Esto se debe a que en este documento se visualiza la situación del territorio en sus 18 ámbitos de investigación<sup>19</sup> logrando definir áreas específicas (como áreas de aguajales, áreas de cultivos permanentes, etc.) y su ubicación en el departamento; también indica qué actividades son las más adecuadas identificando los usos potenciales o recomendables y los usos no recomendables.

No solo es la principal fuente de información sino que prácticamente es la única que los técnicos de la Dirección de Gestión Territorial utilizan. Si bien las acciones que realiza el ARA se sustentan en una serie de documentos legales como acuerdos, ordenanzas, leyes, etc., en el plano de información y datos geográficos o ambientales, la ZEE es el documento que más se usa.

Asimismo, si bien la ZEE se realizó entre varias entidades tanto de la sociedad civil como del mismo gobierno regional, se la considera un *documento oficial* que brinda información especializada en el tema ambiental y social, y es una *fuerza objetiva de información* pues se ha realizado con una serie de instrumentos de medición científica en donde hay poco espacio para una interpretación subjetiva e influencia política.

Todos estos elementos que componen la ZEE dejan poco espacio para la discusión o negociación de lo que se puede o no hacer en un determinado espacio pues la información no es de cualquier tipo sino que es información

---

<sup>19</sup> La "línea base" se realizó en el 2007 y las 18 características están detalladas en el capítulo anterior.

que se valida en tanto que es *objetiva y especializada en el tema particular de los recursos naturales y que, además, es un documento oficial*. Cuando se hace referencia a la ZEE, se hace referencia a un hecho innegable y verdadero.

Por otro lado, el ARA también hace uso de la PTR como herramienta para validar sus acciones a pesar de que en el momento del trabajo de campo aún no se tenía la versión final del documento ni estaba aprobada por el Consejo Regional. La PTR se utiliza como el documento base que dictamina el camino que se tiene que seguir en el departamento, indicando las acciones correctas que se deben realizar en las diferentes zonas que conforman la región.

En ese sentido, a diferencia de la ZEE que sólo brinda información sobre potencialidades y limitaciones, la PTR indica exactamente qué hacer en cada zona y cómo se debe intervenir en diferentes ámbitos de acuerdo a sus características. Así, la forma en que procederán en las zonas urbanas, no será la misma que en zonas agrícolas. A esto se le suma el hecho de que las directivas de la PTR giran sobre todo en torno al cuidado del medioambiente en cada zonas de la región; así, el gobierno del medioambiente se valida al tener un documento oficial que indica cómo actuar sobre él.

Con todo lo mencionado, puedo decir que la Autoridad regional ambiental hace uso de una serie de tácticas para validarse. Por un lado, el ARA

logra convertir un discurso utilizado en las altas esferas del gobierno regional, en un discurso que se puede relacionar con temas cotidianos que son de interés de las autoridades locales y de las dirigencias. Por otro lado, también podemos ver que las autoridades locales que participan de las reuniones de Núcleos y Centros Funcionales aceptan de buena manera la existencia de una oficina del Gobierno Regional encargada del tema medioambiental pues de esa manera existe un ente que, si bien pareciera ponerlos en desventaja por las limitaciones que les dan respecto a los usos que pueden darle a su territorio, también los puede proteger frente a amenazas externas y facilitar otras opciones de actividades económicas. Además, como ente del Gobierno Regional, tiene la autoridad de validar lo que otros órganos quisieran realizar y podría establecer sanciones a los que infrinjan la ley; todo esto gracias al manejo de herramientas como la zonificación ecológica económica y de la Política territorial regional, los cuales indican el ámbito de acción de la oficina y la forma correcta de actuar sobre ese campo.

## **7.2 Mecanismos y tácticas de la gubernamentalidad del ARA**

Como he sugerido en el acápite anterior considero que tanto la ZEE como la PTR son, tal como dice Foucault, *tácticas de la gubernamentalidad* (gubernamentalidad ambiental en este caso); o sea, son mecanismos que desempeñan un rol fundamental en el gobierno del ambiente para que el

mensaje del Gobierno Regional cale en las subjetividades de la población mediante acciones cotidianas, para lo cual la ZEE *justifica las formas correctas de tratar el objeto gobernado* y la PTR brinda el *cómo gobernar este objeto*.

### 7.2.1 La zonificación ecológica económica como táctica de la gubernamentalidad ambiental de San Martín

A continuación, abordaré la zonificación ecológica económica y cómo es que esta herramienta ha calado en las subjetividades de las personas de tal manera que parece indispensable para el manejo del ambiente y para el desarrollo del territorio. En ese sentido, primero abordaré el tema desde dentro del ARA con información recopilada a través de las entrevistas y conversaciones informales con los trabajadores de la D.E. de Gestión Territorial; para luego abordarlo desde fuera de la oficina, a través de las reacciones observadas en los asistentes a las reuniones sobre Planificación Territorial en los distritos de Lamas.

El día a día de los trabajadores de la D.E. de Gestión Territorial del ARA está atravesado por la ZEE como fuente de información principal a la cual acuden para poder realizar todas las actividades que se les ha encomendado. Es así que esta herramienta es utilizada para contestar los petitorios mineros y no mineros, para otorgar o denegar permiso de las acciones de otras direcciones como la de salud, la de agricultura, o la de educación; para

identificar Zonas de Conservación y Recuperación de Ecosistemas (ZoCRES) en terrenos propiedad del Estado, etc. Si bien estos documentos establecen que utilizan “diferentes instrumentos de gestión territorial”, estos sólo se utilizan para la parte inicial o justificatoria, siendo la ZEE el punto central del análisis. Así, los principales ejes y variables en que se basan los documentos de “opinión técnica” que emite la Dirección Ejecutiva de Gestión Territorial se fundamentan en el análisis de la ZEE tal como se observa en el Tabla 11, el cual es una “opinión técnica” relacionada a los terrenos donados para la creación de centros de salud.

Tabla 11: Tabla de análisis de ubicación de centros poblados para la opinión técnica respecto a la creación de EE.SS

CENTRO POBLADO	UBICACIÓN PROVINCIA	DISTRICTO	ZEE CONSULTADA	ZEE-Código	DESCRIPCIÓN DE LA ZONA SEGÚN LA ZEE	USOS RECOMENDABLES	USOS CON RESTRICCIONES	USOS NO RECOMENDABLES	PROYOS/USOS ASUMIDOS POR EL ESTADO
Mtro Palmira	El Guabo	Santa Rosa	ZEE-San Martín	35	Zona de recuperación de áreas forestales con fines para cultivos permanentes.	Agricultura, conservación, recreación e investigación.	Agricultura pecuaria, ganadería, agroindustria, piscicultura y turismo.	Agricultura anual, extracción de madera, extracción de productos no maderables, explotación minera, uso de subproductos, infraestructura urbana industrial y actividad pesquera.	No existe zona asumiendo por el estado.
Chacabambas	Dehesa	San Mateo	ZEE-San Martín	37	Zona de recuperación de áreas forestales con fines de protección.	Conservación, recreación e investigación.	Agricultura y turismo.	Agricultura anual, agricultura pecuaria, ganadería, extracción de maderas, extracción de productos no maderables, agroindustria, explotación minera, uso de subproductos, infraestructura urbana industrial y actividad pesquera.	Se encuentra dentro del área de Reserva de Producción Forestal Comunal (RPF) y de la Comisión Forestal Orgánica y CONSEJO FORESTAL RG ADL-C.
El Pando	Pisco	Trojes Unidos	ZEE-San Martín	35	Zona de recuperación de áreas forestales con fines para cultivos permanentes.	Agricultura, conservación, recreación e investigación.	Agricultura pecuaria, ganadería, agroindustria, piscicultura y turismo.	Agricultura anual, extracción de madera, extracción de productos no maderables, explotación minera, uso de subproductos, infraestructura urbana industrial y actividad pesquera.	Se encuentra dentro de Propiedad de área forestal denominada ZEE Mollayacu Pisco.

Fuente: Informe Técnico N° 011-2012-GRSM/ARA-DEGT-MADS

Por otro lado, la ZEE es considerado como un documento confiable y rara vez la cuestionan. “[...] la ZEE también se puede equivocar, no siempre es

tan correcta [...]” mencionó una ex trabajadora de la Dirección cuando visitaba a sus antiguos compañeros de trabajo pues tuvo la oportunidad de ir a una zona que, de acuerdo a la ZEE, era una zona de conservación pero gracias a su visita de campo pudo comprobar que esa zona era totalmente apta para la producción agrícola. No obstante, a pesar de poseer fuente de primera mano, los técnicos seguían siendo escépticos frente a la idea de que la ZEE pudiera tener errores, y en todo caso, si los tuviera, serían mínimos.

Ni si quiera la antigüedad de la ZEE logra quitarle confiabilidad a los resultados pues cuando se les pregunta respecto a esto contestan, en líneas generales, que si bien la ZEE tiene aproximadamente siete años de antigüedad, igual es de gran utilidad pues es mejor tener algo a nada. Además, un grupo de ellos considera que si se actualiza la ZEE, no cambiarán muchos aspectos y que incluso sería una pérdida de recursos; consideran que sería mucho más eficiente sólo actualizar algunas áreas como las de agricultura.

En todo caso, consideran que la desactualización de esta herramienta no es un aspecto tan grave y no afecta el resultado de sus estudios, ni si quiera en la creación de la Política Territorial Regional. Por otro lado, otro grupo de técnicos considera que la ZEE es bastante completa; sin embargo, carece de la exploración en ciertas zonas dedicadas al tema de hidrocarburos y minería, y esto es un tema de suma importancia considerando que San Martín sí posee una cantidad considerable de estos recurso.

Los argumentos que dan para aceptar esta información como válida y correcta se basa en que la ZEE es un *estudio técnico, objetivo y carece de influencias políticas o de intereses*; y en todo caso, el único interés que podría guiarlo sería el de contribuir al desarrollo de la región. Consideran, además, que la ZEE es bastante completa pues abarca variables que van desde aspectos geográficos y biológicos, hasta aspectos sociales. No obstante, si observamos los aspectos sociales que se analizan en la ZEE, estos se basan únicamente en los usos económicos que la población le da a sus tierras.

Estos usos no se toman en cuenta al momento del análisis pues sólo se consideran usos potenciales que el documento recomienda, sin tomar en cuenta la manera en que ya se están siendo utilizados en ese momento. Asimismo, los técnicos están seguros de que los estudios que realizan actualmente sí tienen un gran componente social no solo por la información que les brinda la ZEE, sino porque sus análisis también cuentan con gran cantidad de datos cuantitativos como n° de pobladores, n° de vías de acceso y tipo de vía, n° de colegios y niveles/grados educativos que ofrecen, n° de puestos de salud y sus niveles, etc.

Todos estos elementos sociales, junto con la información geográfica ambiental, sirven para escoger qué lugar será destinado como Centro o Núcleo funcional, y si bien los datos cuantitativos brindan información de suma importancia, no parecen ser suficientes. Claro ejemplo de esto es que a lo largo de todas las reuniones relacionadas al tema de centros poblados funcionales y

núcleos funcionales, cuando los técnicos hacían referencia a las variables sociales, lo primero que resalta para la población es el hecho de la falta de datos respecto a la organización en torno a los temas ambientales, o que si bien el número de vías de acceso puede ser correcto, no necesariamente indica si siguen usándolos o no. Sin embargo, los técnicos aseguran que esas no son variables tan importantes como las anteriores; y en todo caso, si es que lo son, son muy subjetivas y no existe una línea estándar para todos, todos podrían opinar distinto frente al tema de organización, cosa que no se dará con los datos cuantitativos; los cuales son más valorados en tanto que carecen de subjetividad.

La objetividad y subjetividad de las herramientas es una característica sumamente valiosa para los técnicos del ARA; ellos consideran la ZEE está exenta de valoraciones e influencias y que por lo tanto los datos que brinda son los más confiables y verdaderos. No está comprometido con algún partido político, gobierno pasajero o con algún actor económico poderoso, solo está comprometido con exponer la verdad; y esta idea está sumamente interiorizada por los técnicos. En ese sentido, la ZEE al ser considerada como la herramienta más objetiva que existe para el análisis del departamento entra en las subjetividades como un instrumento en el que se pueden apoyar ciega y totalmente para el manejo y gestión de los recursos naturales, del medioambiente y del territorio; ninguna otra herramienta tendrá datos más significativos que esta.

Todos coinciden, entonces, en que la ZEE sirve como una herramienta para ordenar el territorio y, por lo tanto, para planificar el desarrollo del departamento. Esta idea no se queda sólo dentro del ARA sino que también se difunde en otros lados. En una reunión realizada en el marco de la semana de los Pueblos indígenas, la Gerente General del ARA resalta “[...] con este instrumento [la ZEE] van a tener el desarrollo en sus manos...porque lo van a aterrizar en su territorio” (Gerente General del ARA, 15 Agosto del 2012 en las instalaciones del AMRESAM).

Por otro lado, pasando a la perspectiva desde fuera del ARA, la mayoría de los participantes que asisten a las reuniones sobre la planificación de CPF y NF están conscientes de la importancia de este instrumento pues constantemente mencionan que para poder recibir permisos o concretar diversos proyectos es necesario contrastar lo que quieren hacer con la ZEE. Además, en las reuniones se escucha a los técnicos mencionar que la localidad debe realizar su *zonificación* para que puedan planificar su desarrollo y así saber qué zonas pueden dedicar a la agricultura, qué zonas deben dedicar a la conservación, qué zona es destinada al área urbana, etc. La idea de la zonificación está sumamente presente en las autoridades locales.

Claramente, parece que el ARA ha logrado el objetivo de que la ZEE esté presente en el imaginario de la gente, y esta lo reconozca como importante e imprescindible para el desarrollo del departamento. No obstante, existe un problema; la gente ha escuchado tanto de la zonificación y de la ZEE

que ahora quieren llevar a cabo microZEE en sus localidades y esto, a la larga, se convierte en un problema pues muchas autoridades locales están emprendiendo estos proyectos y sienten orgullo de tener estas iniciativas ya que los ayudará en el desarrollo de su comunidad; sin embargo, cuando explicitan estos proyectos en el ARA se sienten confundidos frente a las respuestas que reciben de los técnicos y de la directora. Por ejemplo, en una oportunidad, las autoridades de una comunidad que se encontraban en una Zona de Bosque de Protección Permanente (Zona BPP), le informaron a la directora de la D.E. de Gestión Territorial que estaban comenzando los trámites para elaborar una microZEE en su comunidad y así poder cuidar su territorio; como respuesta, la directora quedó sorprendida (no de buena manera) y preocupada, y les informó que eso no era necesario de realizar, muy por el contrario, este procedimiento era muy costoso y no les iba a servir de mucho.

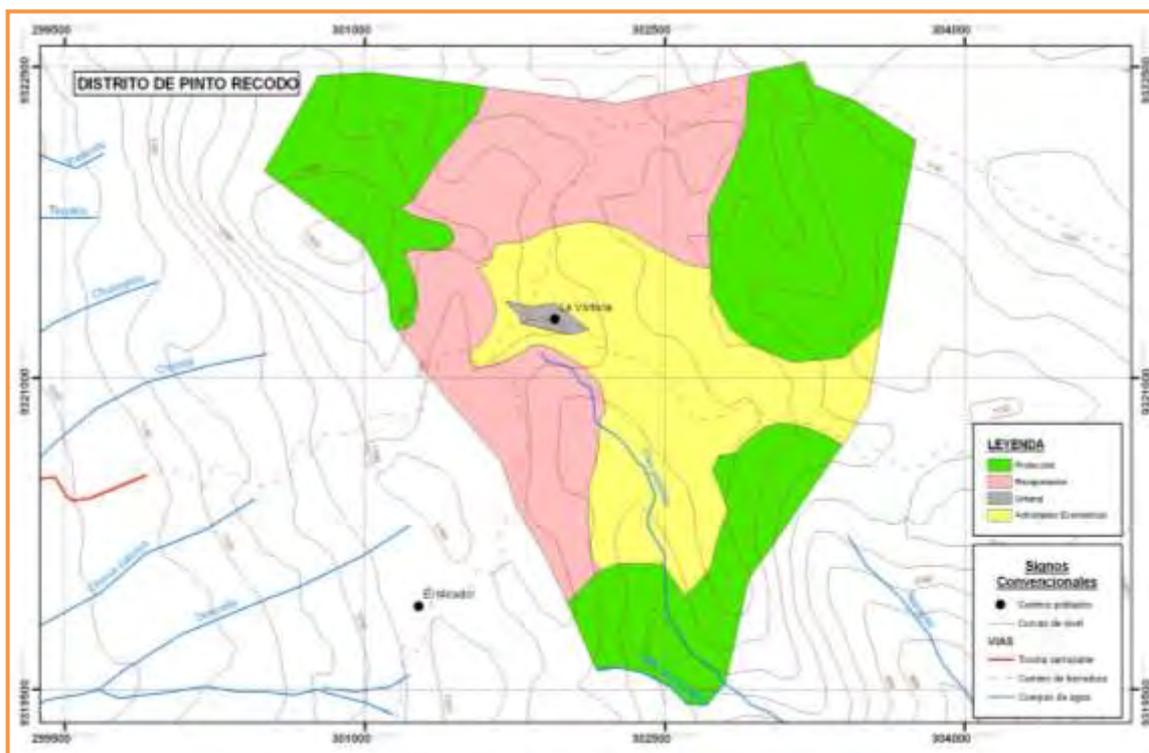
Este tipo de situaciones confunde a la población en tanto que no queda claro qué hacer cuando en todo momento han sido bombardeados con información de la ZEE y con argumentos que explican su importancia y también explican por qué está permitido hacer algunas cosas y otras no. En esta confusión surgen preguntas tales como *¿hacemos o no la ZEE? ¿sirve o no?, si sirviera, ¿por qué no nos dejan hacer una ZEE para nuestra comunidad?*, etc. Así, la idea de la importancia de este instrumento se ve puesta en juego.

Para resolver esta confusión, la directora enfatiza en la diferencia entre *microZEE* y *zonificación comunal*<sup>20</sup>. El primer caso, es necesario realizar un largo procedimiento de 18 estudios que van desde lo biológico hasta lo social y económico; además, el costo de este proceso es sumamente elevado y no valdría la pena que la comunidad lo realice. Por otro lado, la *zonificación comunal* (ver Ilustración 21) es un proceso que lo llevaría a cabo la población de la comunidad, reconociendo ellos mismo los usos que quieren destinar para cada zona de su territorio, sin que estos –obviamente- contradigan lo dicho en la ZEE. Luego, este documento será avalado por la población y validado por el ARA, y con él firmaran acuerdos y servirá como información para supervisar que cumplan con el uso debido sus zonas, de lo contrario, les impondrán sanciones.

---

<sup>20</sup> Este último es el que en realidad les incentivan a desarrollar

Ilustración 21: Ejemplo de un mapa de zonificación comunal “Caserío La Victoria”



Fuente: Dirección de Gestión Territorial del ARA en la presentación “Lineamientos de la Política de Ordenamiento Territorial”

Cabe resaltar que la zonificación comunal sólo se llevará a cabo en los Centros Poblados Funcionales, mientras que en los Núcleos Funcionales solo estarán sujetos a los acuerdos de sujeción que firmen con los involucrados, y que se supervisará en base a la Ley Forestal que aún no está lista. No obstante, estas diferencias nunca se explican a las autoridades locales, por lo que es posible que nuevamente se generen confusiones respecto a la zonificación

Otra confusión sucede con las comunidades indígenas del distrito de Yurilamas quienes están iniciando un “Proyecto de integración de los Pueblos Indígenas”. Las autoridades de estas comunidades afirman que en una reunión

con la Gerente del ARA y con la D.E. de Administración y Conservación de Recursos Naturales se les informó que para poder llevar a cabo esto, primero necesitaban llevar a cabo la microzonificación que les permitiera saber cómo realizar el proyecto y si es que iba a ser posible o no incluir una carretera. Sin embargo, cuando ellos le comentaron esto a la directora de la D.E. de Gestión Territorial, ella nuevamente les dijo que ese no es el procedimiento a seguir y que lo que deben llevar a cabo es un proceso similar a la zonificación comunal pero en el caso de las comunidades indígenas es un proceso llamado *etnozoonificación*.

Este instrumento es muy similar a la zonificación comunal y ha sido tomado del modelo que guio la zonificación en las comunidades indígenas de Brasil; de acuerdo a ese modelo, la etnozoonificación se realiza con toda la comunidad y en ella se deben de incluir zonas de producción pero también zonas culturales o simbólicas. No obstante, este es un tema en que la Dirección aún no ha establecido una postura definida sobre qué hacer.

En estas situaciones, no sólo sale a relucir la importancia de la ZEE como instrumento para conocer las zonas y sus usos; sino que frente a esto también surge el tema de la confusión de términos, y la falta de coordinación entre las diferentes direcciones del ARA. Queda claro que esta oficina ha logrado difundir su importancia de tal forma que ya no sólo ellos la consideran como imprescindible para el desarrollo, sino también la población de zonas aledañas a grandes extensiones de recursos naturales como lo son las

comunidades cercanas a Bosques de Protección Permanente o las comunidades indígenas. Sin embargo, la confusión de términos trae abajo todo lo conseguido hasta el momento en el tema de la importancia de la ZEE.

### 7.2.2 La Política territorial regional como táctica de la gubernamentalidad ambiental de San Martín: El caso de la iniciativa de Centros Poblados Funcionales

Pasemos ahora al análisis de la Política Territorial Regional como táctica de la gubernamentalidad en tanto que indica las formas correctas de intervenir en los ámbitos de la vida que involucran al medioambiente. Además, estas formas correctas de actuar sobre el territorio son insertadas en la cotidianidad de las personas.

Ahora bien, si profundizamos más en la PTR podremos observar cómo es que sus directivas actúan como tácticas para que el raciocinio del Gobierno Regional sea aplicado en el día a día de la población. El interés de velar y conservar el medioambiente se vuelve una preocupación individual con la cual hay que lidiar cotidianamente. Analizaré este tema en una de las iniciativas de gestión de la PTR que se ha impulsado con mayor fuerza: Centros Poblados Funcionales (CPF) o los Núcleos Funcionales (NF)<sup>21</sup>.

*[...] el Núcleo Funcional es aquel poblado o grupo poblacional o centro poblado, que nos **sirvan de atracción para brindar los***

---

<sup>21</sup> Descritos con mayor detalle en el Capítulo 4

*demás servicios, ya sea educación, salud, de repente infraestructura... todos los servicios que la población pueda necesitar; y que se encuentran ubicados en una zona que no va a ser categorizada porque es una zona de protección o una zona de otra categoría. Ahora, el Centro Poblado Funcional es aquel que sí se va a categorizar y que también va a servir como centro de atracción para los demás poblados que están a su alrededor.* (Reunión de planificación territorial con las autoridades de los distritos de Rumisapa, San Roque de Cumbaza y Lamas, 23 de Agosto 2012)

Esta iniciativa es promovida de dos maneras: como inversión pública y como una forma de conservación y protección de los recursos naturales. Como inversión pública, los CPF y el NF se promueven como una buena práctica de gobierno mediante la cual se mejora la eficiencia de los recursos del Estado (tanto monetarios como humanos) pues todos los esfuerzos se concentrarán en menos lugares, teniendo la oportunidad de generar mayores beneficios en un lugar que tendrá un radio de impacto mayor. Por otro lado, los CPF y NF también son propuestas para conservar el medioambiente y no seguir ejerciendo presión sobre las zonas que la ZEE indica como “Bosques de Protección Permanente”, de esta manera, se busca detener la depredación de los bosques que aún tienen.

A pesar de que este es el discurso oficial, existen otros factores que motivan el impulso de estas iniciativas. El objetivo central resulta siendo, en realidad, la migración. “Nosotros queremos que ellos [la población] instintivamente se retiren de los territorios de áreas de conservación porque saben que ahí no les vamos a dar ningún derecho ni títulos de propiedad”

(Trabajador de la Dirección Ejecutiva de Gestión Territorial de la Autoridad Regional Ambiental, 02 de Agosto 2012).

De acuerdo a lo explicado por la Directora de la D.E. de Gestión Territorial en una exposición realizada a los representantes del Gobierno Regional de Cajamarca, los núcleos funcionales son *“modelos de desarrollo para poblados que no van a ser categorizados, para que progresivamente se vayan descongestionando áreas de conservación”*. Para poder otorgar la categoría de NF o CPF, todos los grupos poblacionales involucrados deben firmar un acuerdo de mutua sujeción, en donde el ARA se compromete a brindar servicios públicos y los grupos poblacionales se comprometen a cuidar sus recursos naturales. Sin embargo ¿cómo se controla o supervisa que estén conservando el medioambiente? Para eso sirven las *zonificaciones comunales*; las comunidades deben llevar a cabo una zonificación de su territorio, estableciendo las zonas –y sus dimensiones- para la conservación, para la producción y para el casco urbano. Con esto, el ARA puede controlar que no se deforestan más áreas de las necesarias para que la población pueda producir lo que requiere.

Los técnicos explican a la población que si luego encuentran que el área de deforestación se ha expandido (aunque esto no debería pasar) esto solo debería suceder porque la población ha aumentado de manera natural mas no debido a un proceso de migración. Acto continuo, los técnicos exhortan a la población a tomar riendas en el problema de la migración; ellos deben proteger

su territorio porque si permiten que más gente se mude a su comunidad, estarán poniendo en riesgo los servicios públicos que se les ha brindado y – sobre todo- ponen en peligro todos los proyectos de desarrollo para su comunidad.

Como explican los trabajadores del ARA, el Gobierno Regional no puede impedir la migración pues estaría violando la ley del libre tránsito, por lo que incentivan a la población y a las autoridades a frenarla, siendo ellos mismos los que deben impedir que más gente llegue de otros lugares. De esta manera se busca que el Gobierno Regional no sea el único actor frente al problema, sino que se busca hacer a la población participe de proceso.

El problema de la migración es uno de los problemas más graves que tiene la región, inclusive uno de los objetivos del Plan de Desarrollo Concertado Regional es detener o al menos reducir la migración. De acuerdo a documentos oficiales como los Planes de desarrollo o Planes sectoriales, este factor es el que más incidencia tiene en la dimensión del cuidado medioambiental. Esta mentalidad no solo está presente en los documentos oficiales, también está presente en los discursos de los integrantes del gobierno regional, desde los consejeros regionales hasta los políticos relacionados con el tema de la agricultura. Al parecer, la migración entendida como un problema es un pensamiento ya establecido en el gobierno regional.

A través de las iniciativas de los CPF y de los NF no solo se promueve la inversión pública eficaz o el cuidado del medioambiente, estas iniciativas logran insertar en la población la idea del gobierno regional de ver la migración como un problema grave que impide posibilidades futuras. Nuevamente el problema regional se convierte en un problema local, y esa preocupación se relaciona directamente con el acceso a servicios públicos y con el acceso a una buena calidad de vida. Asimismo, con esta iniciativa también se deja claro que no existe posibilidad de otorgar beneficios a grupos poblacionales que tomen posesión de algún terreno sin previa planificación del Estado; enviando un mensaje claro respecto de la política inflexible frente a la migración.

No obstante, también se observa que si bien la población expresa su respaldo frente a las iniciativas para proteger el medioambiente también sienten que están vulnerando sus derechos para acceder a la educación y a la salud. No solo eso, tampoco les queda claro cómo el hecho de no tener servicios públicos puede contribuir a mejorar la calidad de vida, si suena a todo lo opuesto. Además, estas propuestas contradicen las acciones impulsadas desde el Gobierno Central, que viene promoviendo programas para aumentar los centros de educación, de salud y también los servicios de agua, considerándolos como factores fundamentales para mejorar la calidad de vida y promover la inclusión social. Frente a esto, los representantes del ARA mencionan que también es un derecho acceder a un medioambiente saludable, y que en el departamento eso es prioridad; y en todo caso, no se les va a quitar

nada de lo que ya tengan hasta ahora, sino que no se les dará más de lo que ya tienen.

Si bien no concierne a esta investigación, también es necesario mencionar que estas iniciativas de gestión no solo tendrán impacto en la conservación del medioambiente y en la disminución de la migración. También generará un gran impacto en las dinámicas territoriales creando nuevas formas de articulación y dinámicas espaciales. En otros casos, considero que podría generar conflictos ya que quienes deberán asumir los gastos para cubrir los servicios públicos serán solo algunos distritos y no todos; y aunque las autoridades del ARA desmienten esta idea y solo agrupan los grupos poblacionales que están dentro de un mismo distrito, en la realidad, la articulación de los grupos se da sin considerar esas fronteras políticas.

\*\*\*

Vemos, pues, que tanto la ZEE como la PTR sirven como instrumentos del Gobierno Regional a través de los cuales logran insertar en las subjetividades de las personas su raciocinio respecto a los temas medioambientales y combatir los principales problemas que lo afectan, contribuyendo al desarrollo de la región y de sus pobladores. La población ha logrado interiorizar la importancia de tener estudios de *zonificación* antes de poder realizar cualquier actividad en su localidad; y a pesar de las confusiones en los términos, se convierte en una herramienta para el desarrollo pues es un

estudio que brinda información para saber qué hacer sobre el territorio. Brindar información concreta y objetiva permite validar la ZEE como herramienta para el desarrollo de toda la región; la cual, a su vez, justifica las acciones que se hacen en cada espacio del departamento.

Por otro lado, la Política Territorial Regional a través de las iniciativas de Centros Poblados Funcionales y Núcleos Funcionales, incentiva a las poblaciones a ver los espacios de conservación como lugares poco beneficiosos para desarrollarse, pues si bien podrían tener espacio para expandirse, no podrán recibir ningún servicio público. Además, estas iniciativas de gestión fomentan las ideas de la Región respecto al tema de la migración, viéndola como uno de los problemas que más afecta al proyecto departamental de *Región Verde*, frenando el desarrollo. Es importante mencionar que estas ideas regionales funcionan porque ambas herramientas son relacionadas a proyectos de desarrollo más locales y, por lo tanto, más cercanas a la vida cotidiana y a la subjetividad de las personas.

## CONCLUSIONES

El gobierno regional de San Martín ha venido desarrollando a lo largo de la última década iniciativas para generar un cambio en el sistema de gobierno orientándolo hacia la gestión ambiental. Este cambio supone el trabajo de los técnicos de las oficinas institucionales. En esta investigación, el objetivo central ha sido el de conocer desde una perspectiva etnográfica el papel que cumplen los técnicos de la Dirección Ejecutiva de Gestión Territorial de la Autoridad Regional Ambiental en el proceso de implementación de la Política Territorial Ambiental que se venía diseñando desde el año 2011 y se aprobó en setiembre del año 2012 durante la estadía en campo para la recopilación de información empírica.

Hemos analizado el saber técnico en términos de la gubernamentalidad ambiental, de las políticas públicas y de la burocracia. A continuación presentaré un breve recuento de las conclusiones más relevantes de esta investigación y, en una segunda parte, interpretaré esta información a la luz del marco teórico que ha sido base de esta tesis.

### **Recuento de la investigación**

En el capítulo de contexto se expuso que en el tema medioambiental han influenciado dos factores principales; de un lado, una serie de políticas nacionales como las de Belaunde y Velasco que abrieron paso a la migración fomentando la ocupación de tierras para la agricultura. De otro, el departamento se vuelve uno de los principales centros de producción de hoja de coca. Ambos hechos generaron extensas áreas de deforestación. A esta problemática se le suma el hecho de que la mayoría de conflictos sociales son de carácter ambiental y territorial. Sin embargo, en la mayoría de estos casos el gobierno regional ha participado como aliado de la población. Finalmente, la participación de la Cooperación Técnica Internacional es otro factor importante en la región es quienes promueven la erradicación del cultivo de coca, financian proyectos de desarrollo sostenible y programas de fortalecimiento institucional.

En un plano más político, se observa un grupo de profesionales de ONG con un papel activo desde la creación de los Gobiernos Regionales; son quienes vienen impulsando un discurso sobre el desarrollo sostenible del departamento. Estas ideas se concretizan más con la entrada del partido político Nueva Amazonía, que es afín al discurso de los profesionales mencionados. Durante su periodo de gobierno regional, se ha venido desarrollando en la región una serie de reformas en la estructura

gubernamental; y en el plano del tema ambiental, estos cambios son sustanciales.

En el capítulo sobre la estructura gubernamental del medioambiente se establecen cuatro pilares: el Plan de Desarrollo Concertado Departamental (PDCD), la Autoridad Regional Ambiental (ARA), la Zonificación Ecológica Económica (ZEE) y la Política Territorial Regional (PTR). La PDCD engloba los objetivos regionales en todas sus áreas de desarrollo y hace especial énfasis en el tema ambiental para resolver lo que considera sus principales problemas. Para poder intervenir en esta dimensión se creó en el año 2010 el ARA, como la máxima autoridad en temas ambientales, teniendo como objetivo principal asegurarse que los otros sectores del gobierno tengan este tema como eje transversal.

El ARA hace uso de dos instrumentos: la ZEE y la PTR. Ambos contribuirán con la planificación territorial de San Martín, considerada pieza clave del desarrollo. Por un lado, la ZEE es un documento que –a través de 18 estudios- brinda información sobre las limitaciones y potencialidades del territorio. Por otro lado, la PTR actúa como un instrumento político-legal que brinda lineamientos de acción de acuerdo a las zonas del departamento. Cabe resaltar que si bien su nombre cambió de *Política Ambiental Regional* a *Política Territorial Regional*, sigue siendo una propuesta ambiental pues se fundamenta en un componente ecológico, y en el cuidado y aprovechamiento sostenible. Dentro de la PTR, nos interesan las iniciativas de Centros Poblados

Funcionales y los Núcleos Funcionales (CPF y NF) pensadas para las zonas que la ZEE ha calificado como zonas de conservación; y dependiendo de ellas se otorgarán los servicios públicos.

El siguiente capítulo se centra en conocer a los técnicos de la Dirección Ejecutiva de Gestión Territorial (DEGT) del ARA. Esta oficina cuenta con 24 trabajadores distribuidos en las áreas de Demarcación, Ordenamiento Territorial e Inmatriculación de Terrenos del Estado. Se caracterizan por especializarse en temas relacionados a geografía y al medioambiente; la mayoría es natural del departamento, pero los técnicos más importantes no lo son; y se distinguen sobre todo por ser un *grupo joven*, lo cual genera cierto ambiente de confianza. Al ser jóvenes, los jefes ven en ellos un potencial creativo e innovador que debe ser aprovechado pues lo toman como una oportunidad para *formarlos* en los grandes objetivos de la región y así se especialicen en las herramientas que el ARA utiliza: la ZEE, la PTR, el marco legal, etc.

En lo que se refiere a su relación con la PTR se concluye que existen dos formas. Por un lado, un grupo reducido de técnicos desempeña un *rol activo y directo*: son 4 los asignados al proceso de la PTR y representan a la oficina en la socialización frente a los actores más importantes de la región. Solo ellos tienen la posibilidad de opinar respecto a las iniciativas que se proponen porque manejan mejor las herramientas de análisis territorial. Por otro lado, el resto de técnicos desempeñan un *rol sumiso e indirecto*. Sumiso

porque aceptan las propuestas ya elaboradas y sólo las concretizan; e indirecto porque no se consideran parte del proceso a pesar de que las labores que desempeñan son iniciativas de la PTR.

Ambos roles se encuentran estrechamente vinculados con el nivel de proactividad, entendiendo al *técnico proactivo* como alguien que brinda un esfuerzo “extra” de lo que se le pide, propone ideas y está dispuesto a buscar soluciones a los problemas sin esperar que alguien se lo exija. Asimismo, esta característica se relaciona con el flujo de información, los cuales generan *nodos* de conocimientos. Los nodos en los que se concentra la información son tres: la asesora legal, el técnico especialista en temas de ZEE y la jefa del Área de ordenamiento territorial. Nuevamente son los técnicos que poseen mayor conocimiento sobre las herramientas que validan las actividades del ARA y la Política Territorial Regional.

De este capítulo también se extrae que los técnicos consideran que su rol es demostrar la situación real del territorio por medio de herramientas objetivas. Consideran que su trabajo está exento de intereses y tienen como misión asesorar a los tomadores de decisiones. Sin embargo, a través de la información presentada se concluye que también cuentan con estrategias para que se obedezcan sus recomendaciones. Finalmente, uno de los roles más importantes de los técnicos es actuar como nexos entre las autoridades y la población para la difusión del mensaje de conservación y desarrollo sostenible del departamento. Este nexo, sin embargo, actúa en una sola dirección pues

los reclamos, sugerencias o pedidos de la población no llegan a otras instancias.

En el capítulo sobre la relación que mantienen los técnicos con otros actores. La primera relación es meramente técnica y se ejemplifica en el proceso de Planificación Territorial de Lamas que se lleva conjuntamente con los técnicos del Proyecto Especial Huallaga Central y Bajo Mayo (PEHCBM). La incorporación del ARA al proyecto trajo consigo una serie de tensiones comenzando por la adhesión de objetivos nuevos que retrasaron las actividades ya planificadas. Además, se observan disputas para la validación de conocimientos (oficiales y empíricos), y de sus métodos técnicos (elección de variables) y de socialización (convocatoria a la población). Esta relación laboral tensa sale a la luz en las reuniones de socialización y, en muchos casos, parece debilitar los objetivos regionales.

Por otro lado, los técnicos del ARA también deben entablar una relación que va más allá de un espacio técnico pues deben exponer los procesos que llevan a cabo a las autoridades locales y la población. Los técnicos consideran que la población no debería participar porque cuentan con información poco confiable, suelen desviarse del tema principal y no los ven como aliados. Por otro lado, no existe consenso respecto al rol que cumplen las autoridades pues ellos deben validar la información con que cuentan; no obstante, intentan minimizar su participación. La población, por su lado, también asigna un rol a los técnicos y se pueden resumir en dos grupos de comentarios. El primero

está vinculado con un cuestionamiento sobre la eficiencia y rapidez de su trabajo. El segundo grupo de comentarios cuestiona la toma de decisiones; afirman que si bien poseen conocimiento sobre el territorio, este no está completo ni tampoco es tan objetivo como lo presentan.

Finalmente, el último capítulo presenta un análisis más discursivo respecto a la forma en que se validan las normas e instituciones creadas para el gobierno del medioambiente. La estrategia más resaltante es relacionar la calidad de vida y el desarrollo humano y económico de la región con el cuidado del medioambiente; de acuerdo a este argumento, cuidar del medioambiente traería beneficios a la región, y como consecuencia, a su localidad. Además, difunden la idea del acceso a los recursos naturales como un Derecho Humano; y como tal, demandan que la población adquiera más responsabilidades frente al mismo. Sin embargo, la población se siente confundida por esta idea porque sienten que este derecho está por encima de los derechos para el acceso a la educación o salud; como en el caso de los CPF y NF.

Por otro lado, el ARA también se valida a través de su instrumento principal: la ZEE. Este instrumento se ha difundido en la región desde el año 2007; desde ahí, ha ganado credibilidad entre la población como una herramienta confiable y objetiva. Asimismo, ha calado en las subjetividades de la gente como un paso previo que permitirá el desarrollo; desde entonces todos lo quieren llevar a cabo para desarrollar diferentes proyectos. Sin embargo, la

ZEE no se puede llevar a cabo en todos los territorios, pero esto no ha quedado claro para la gente, confundiendo diferentes términos como microzee, zonificación comunal y etnozonificación. Esto, a la larga, podría ser perjudicial porque los que ya han aceptado la ZEE la quieren llevar a cabo, pero los técnicos les dicen que no vale la pena y esta idea -aparentemente contradictoria- los confunde.

A manera de síntesis, puedo decir que en el departamento de San Martín se ha creado todo un sistema que permite **llevar a cabo el gobierno del ambiente; y en este gobierno, el papel que desempeñan los técnicos de la Dirección ejecutiva de gestión territorial de la autoridad regional ambiental desempeñan un papel fundamental para difundir el mensaje del gobierno regional y sus objetivos respecto a la conservación y protección del medioambiente y del territorio.** Vemos también que estos discursos han calado en la forma como ven el territorio, y a su vez, estos influyen en los puntos más importantes de la Política Territorial Ambiental; normativa a través de la cual también se transmite el discurso de *Región verde* y busca insertar esto en las subjetividades de la población.

### **Interpretación de los datos**

El paso más grande que se dio para conseguir el gobierno del ambiente fue la reforma del gobierno regional de San Martín, momento en que se eliminó

la Gerencia de Recursos Naturales para crear un organismo más autónomo: la Autoridad Regional Ambiental. En ese momento, se crearon Direcciones –o en algunos casos se trasladaron de otras oficinas del Gobierno Regional- con el objetivo de coordinar con el sector privado o público en torno a cualquier actividad que involucre al medioambiente.

El aparato gubernamental creado en San Martín no es sólo resultado de la creación de una oficina y de instrumentos de gobierno; el sistema de gobierno creado en la región es el resultado de un proceso más largo que permite conocer un poco más al Estado en su nivel regional. El Estado es el resultado de las formas culturales de un grupo social, especialmente de la cultura de las clases dominantes (Corrigan y Sawyer, 1985); y en San Martín, podemos ver la entrada de César Villanueva, con su partido político Nueva Amazonía, como la entrada de las élites intelectuales de larga tradición ambientalista a las esferas políticas.

En el proceso de inserción política, los objetivos de este sector se han convertido en objetivos generales y oficiales; y su forma particular de ver el mundo –como la valoración de la biodiversidad, la protección de los bosques, etc.- está siendo aceptada como la forma correcta y **oficial** de entender el mundo. A su vez, dicho *ethos* establece una forma correcta de ser ciudadano (Corrigan y Sawyer, 1985); y en este caso particular se ha generado una forma correcta de *ser sanmartinense*.

La idea de *El sanmartinense*, como hemos visto en varios capítulos, es uno de los mensajes en que los técnicos creen firmemente y transmiten en la mayoría de reuniones. Presentan la idea de personas caracterizadas por ser naturales de la región y, sobre todo, por tener como valores principales el cuidado del medioambiente y cierta naturaleza ecologista. Por medio de un conocimiento ancestral, el sanmartinense –a diferencia del migrante- sabría cómo cuidarlo. Al volverse un discurso oficial, este tipo de prácticas se empiezan a relacionar con prácticas valoradas por el Estado, entendiéndose que sólo de esta forma se es un buen ciudadano.

Estas ideas nos permiten entender un poco mejor qué tipo de Estado se está construyendo a nivel regional. Evidentemente, en San Martín este se ha centrado en un aspecto específico: el gobierno del medioambiente. El ejercicio del gobierno lo hemos entendido como la “disposición correcta de las cosas en búsqueda de la perfección de los procesos que dirige y para conseguir esa perfección, se deben orientar las actividades para conseguir el bienestar público (Foucault, 2006); en este caso, se deben orientar las actividades medioambientales, pero ¿cómo están logrando esto?

Para disponer *correctamente* de las cosas se necesita primero contar con saberes específicos y tener cierto control sobre los mismos; y segundo, se necesita establecer reglas y procedimientos que diferencien las acciones apropiadas de las equívocas. Como consecuencia, San Martín cuenta con dos instrumentos principales: la ZEE y la PTR. Por su parte, la ZEE actúa como una

herramienta que genera conocimientos e información sobre la región. Por otro lado, la PTR establece las líneas de acción en el territorio: qué se puede y qué no se puede hacer. En ese sentido, el primero explica el objeto a ser gobernado; y el segundo explica cómo gobernarlo.

Sin embargo, para gobernar exitosamente una dimensión de la vida es importante que las ideas de lo “correcto y lo incorrecto” calen en las subjetividades de las personas de tal forma que el raciocinio del Gobierno Regional se vuelva un modelo mental. En general se podría decir que, a pesar de la confusión de algunos términos, la idea del uso de la ZEE y la PTR para el cuidado ambiental ha sido aceptada entre la población y se confía en los resultados que estos estudios den. No obstante, los esfuerzos por presentar el cuidado del medioambiente como un Derecho Humano se ve cuestionado cuando se pone por encima de otros Derechos como al acceso a servicios educativos y de salud, como en el caso de los Centros Poblados Funcionales y Núcleos Funcionales.

Desde la teoría de Foucault, se puede decir que en San Martín sí se está llevando a cabo un proceso de gubernamentalidad enfocado en el tema ambiental y que viene siendo exitoso hasta el momento. Cabe preguntarse, si fuera de la oficina se están aceptando el gobierno del ambiente ¿qué se está haciendo desde dentro de la oficina para lograr esto? Con tal finalidad, a lo largo de la tesis se ha presentado y analizado el trabajo de los técnicos,

exponiendo el rol que juegan y cómo hacen uso de las herramientas para el gobierno del ambiente.

Cuando vemos a los técnicos del ARA vemos que son poseedores de conocimientos y que esto los respalda como actores burocráticos. Sin embargo, estos conocimientos son cuestionados o tratan de ser validados constantemente hacia afuera de la oficina e incluso entre ellos mismos. Este tipo de conocimiento no es de cualquier clase sino que es un *conocimiento de los instrumentos de gobierno*. Sin estos saberes, no podrían participar de los grandes procesos regionales; no importaría que tengan un conocimiento extenso de un área como lo tienen los pobladores, autoridades locales, o incluso técnicos provinciales.

Este grupo de actores constantemente se encuentra en una disputa por validar sus conocimientos, los cuales consideran tan importantes, válidos y confiables como lo es la ZEE. No obstante, la mayoría de conocimientos que ellos poseen no pueden ser medibles ni estandarizados y eso les genera un problema a los técnicos. Mediante la simplificación de un espacio, actividades o recursos en variables, se hace más fácil gobernar un territorio; y esta elección de variables está sujeta a ciertos intereses de los agentes oficiales (Scott, 1998). En ese sentido, la elección de variables en el caso de los Centros Poblados Funcionales y Núcleos Funcionales respondería más que a la imposibilidad de estandarizar los conocimientos locales, a un privilegio de los aspectos ecológicos frente a aspectos sociales.

Si bien la ZEE es un instrumento riguroso, no estaría fuera de lugar cuestionar su objetividad y por ende la objetividad de las decisiones que toman, los cuales estarían guiados por intereses. Dichos intereses no sólo se esconderían detrás de la objetividad de los instrumentos que permiten el gobierno del medioambiente; los intereses también se ocultan detrás de políticas que *buscan el bienestar social*. Y esto es evidente cuando se difunden y promueven la PTR como un instrumento para proteger el derecho de acceso al medioambiente de las futuras generaciones pero, irónicamente, restringe el acceso a las generaciones actuales.

En este punto quisiera recalcar que no se está negando que exista una verdadera preocupación por el bienestar de la población, pero sí se está cuestionando la supuesta objetividad en que se validan las decisiones. Así, la PTR sería un instrumento para aceptar un supuesto “orden natural” fundamentado en una serie de argumentos objetivos e irrefutables.

La Política Territorial Regional tiene como gran propósito modificar la conducta de la población respecto a la relación que debe mantener con el medioambiente de acuerdo al tipo de territorio en el que se encuentren. El hecho de los Centros Poblados Funcionales y Núcleos Funcionales se hayan implementado con tanta rapidez (incluso antes de que el Consejo Regional aprobara la PTR) se debe a que involucra las zonas más vulnerables de la región; y por ende, es el lugar donde es más urgente modificar las conductas y actitudes. Y aunque aún no se puede hablar de los resultados de esta iniciativa;

se puede decir que este cambio no sólo será resultado de las herramientas creadas por el ARA; su éxito también dependerá del papel que desempeñen los técnicos en su socialización, la cual deberían entender como un espacio donde deben ganar aliados.

Por otro lado, también se puede concluir que los técnicos no sólo se mueven en una dimensión meramente técnica, sino que también deben desenvolverse en espacios sociales necesarios para el éxito de la PTR. La población siempre va a ser un grupo de actores con el que van a tener que lidiar, ya sea al comienzo del proceso o durante el mismo. Esto se vuelve evidente con el descrédito y la falta de interés que muestran frente a los conocimientos locales.

En términos más abstractos, esta información nos dice que los técnicos como agentes burocráticos siempre cuentan con conocimientos especializados; sin embargo, existen algunos conocimientos más especializados que otros y esto dependerá de los intereses del gobierno actual. De contar con esos conocimientos específicos, el agente burocrático participaría más activamente en procesos relevantes y adquiriría más poder dentro de su centro laboral; no solo entre sus pares técnicos sino que también adquirirían poder entre instancias políticas de menor jerarquía.

El poder que tienen también se puede establecer por medio de estrategias que permiten que sus *opiniones* se vuelvan *decisiones*; pasando de

un rol de *asesor* a un rol de *tomador de decisiones*. Considerarlos únicamente como proveedores de conocimientos sería una equivocación.



## BIBLIOGRAFÍA

- Agrawal, Arun  
2005 *Environmentality. Technologies of government and the making of subjects*. Duke University Press.
- Behn, Robert  
2000 “El análisis de políticas y la política”. En: AGUILAR, Luis. *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Bourdieu, Pierre  
1993 “Espíritus de Estado. Génesis y estructura del campo burocrático”. EN INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS. Taller interactivo: Prácticas y representaciones de la Nación, Estado y Ciudadanía en el Perú. Consulta: 01 de Junio del 2012.  
< <http://cholonautas.edu.pe/modulo/upload/bourd.pdf>>
- Corrigan, Philip y Derek Sayer  
1985 “El gran arco: la formación del Estado inglés como revolución cultural”. EN: LAGOS, María y Pamela CALLA. *Antropología del Estado. Dominación y prácticas contestatarias en América Latina*. La Paz: PNUD, INDH. pp. 39 - 116
- Dove, Michael y Carol Carpenter (ed.)  
2008 *Environmental Anthropology: A historical reader*. 3era Edición. Malden, MA: Blackwell Pub. Pp. 1-87

Durand G., Anahí

2005 *Donde habita el olvido. Los (h)usos de la memoria y la crisis del movimiento social en San Martín*. Primera edición. Lima: Fondo editorial de la facultad de Ciencias Sociales UNMSM, SER

Durão, Susana

2010 "From a political anthropology to an anthropology of policy. Interview with Cris Shore". *Etnográfica – Revista do centro em rede de investigação em antropologia*. 2010, volumen 14, número 3. Consulta: 17 de Junio del 2012  
<<http://etnografica.revues.org/220>>

Foucault, Michel

2006 "Governmentality". EN: SHARMA, Aradhana y Akhil GUPTA (ed.). *The anthropology of the state: a reader*. Malden, MA: Blackwell Pub.

2003 "Security, territory and population". EN: RABINOW, Paul y Nikolas ROSE (ed.). *The essential Foucault*. New York: New Press.

GOBIERNO REGIONAL DE SAN MARTIN

2008 *Plan de Desarrollo Concertado*. San Martín: GORESAM

2009 *Las potencialidades y limitaciones del departamento de San Martín. Zonificación Ecológica y Económica como base para el Ordenamiento Territorial*. Lima: GORESAM-IIAP-GTZ.

2011 *Reglamento De Organización De Funciones*. Autoridad Regional Ambiental. San Martín.

Kauffer, Edith

2002 "Las políticas públicas: algunos apuntes generales". EN: *Econofronteras*, [S.l.], p. 2-5, 2002.

Lagos, María y Pamela Calla (comp.)

2007 *Antropología del Estado. Dominación y prácticas contestatarias en América Latina*. La Paz: PNUD, INDH. pp. 11 - 37

- Repetto, Fabián  
2009a "Retos para la coordinación de la política social". EN: CHIARA, Magdalena y María Mercedes DI VIRGILIO. *Gestión de la política social, conceptos y herramientas*. Buenos Aires: Prometeo Editorial.
- 2009b "El marco institucional de las políticas sociales". EN: CHIARA, Magdalena y María Mercedes DI VIRGILIO. *Gestión de la política social, conceptos y herramientas*. Buenos Aires: Prometeo Editorial.
- Roseberry, William  
1994 "Hegemony and the language of contention". EN: JOSEPH, Gilbert y Daniel NUGENT (ed.). *Everyday forms of state formation. Revolution and negotiation of rule in modern Mexico*. Durham: Duke University Press.
- Scott, James  
1998 *Seeing like a State. How certain schemes to improve the human condition have failed*. New Haven: Yale University. Pp. 1-52, 87-102, 262-306
- Sharma, Aradhana y Akhil Gupta (ed.)  
2006 *The anthropology of the state: a reader*. Malden, MA: Blackwell Pub.
- Shore, Cris y Susan Wright  
1997 *Anthropology of Policy. Critical perspectives on governance and power*. New York: Routledge. Pp. 3-39
- Shore, Cris; Wedel, Janine y otros  
2005 "Toward an anthropology of public policy". EN: SAGE - *American Academy of political and social Science*. Volumen 600, pp. 30-51. Consulta: 17 de Junio del 2012  
< [http://janinewedel.info/towardanthrop\\_Annals.pdf](http://janinewedel.info/towardanthrop_Annals.pdf) >
- Weber, Max  
2006 (1968) "Bureaucracy". EN: SHARMA, Aradhana y Akhil GUPTA (ed.). *The anthropology of the state: a reader*. Malden, MA: Blackwell Pub. Pp. 49-70

Zárate A., Patricia  
2003

*La democracia lejos de Lima. Descentralización y política en el departamento de San Martín.* 1era Edición. Lima: IEP



ANEXO 1



**Ordenanza Regional N°035-2007-GRSM/CR**

Moyobamba, 23 OCT. 2007

**POR CUANTO:**

El Consejo Regional del Gobierno Regional de San Martín, de conformidad con lo previsto en los Artículos 197° y 198° de la Constitución Política del Perú, modificado por la Ley de la Reforma Constitucional, sobre Descentralización, Ley N° 27680, Ley de Bases de la Descentralización, Ley N° 27783; Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867 y sus modificatorias Ley N° 27902, Ley N° 28013, y Ley N° 29053; Reglamento Interno del Consejo Regional de San Martín, y demás normas complementarias, y;

**CONSIDERANDO:**

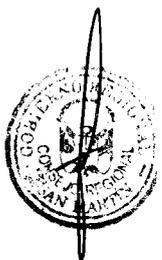
Que, el artículo 191° de la Constitución Política del Estado, en concordancia con el artículo 2° de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, establece que los Gobiernos Regionales emanan de la voluntad popular, son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, económica y administrativa, constituyendo para su administración económica y financiera, un pliego presupuestal;

Que, el inciso c) del artículo 35° de la Ley N° 27783, Ley de bases de la Descentralización, establece como competencia exclusiva aprobar su organización interna y su presupuesto institucional conforme a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y las Leyes anuales de Presupuesto;

Que, el numeral 9.2 del artículo 9° de la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, establece que la autonomía administrativa de gobierno es la facultad de organizarse internamente, reglamentar los servicios públicos de su responsabilidad;

Que, la Vigésima Primera Disposición Complementaria y Disposición Final de la Ley N° 29035, Ley que autoriza el Crédito Suplementario en el Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2007 y dicta otras medidas, autoriza hasta el 31 de diciembre de 2007 a los Gobiernos Regionales y a las Municipalidades a realizar, previo acuerdo de su máximo órgano normativo y fiscalizador las acciones de modernización de la gestión pública orientadas a incrementar sus niveles de eficiencia, mejorar la atención a la ciudadanía y optimizar el uso de los recursos públicos. Para tal efecto, los Gobiernos Subnacionales podrán disponer la reorganización, reestructuración, fusión y disolución de sus entidades, empresas y organismos públicos en tanto se dupliquen funciones o se proveen similares servicios a los brindados, integrándose competencias y funciones afines;

Que, el Artículo 1° de la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, declara al Estado peruano en proceso de modernización en sus diferentes instancias, dependencias, entidades



## Ordenanza Regional N° 035-2007-GRSM/CR

organizaciones y procedimientos con la finalidad de mejorar la gestión Pública y construir un Estado democrático, descentralizado y al servicio del ciudadano;

Que, en la actualidad la estructura orgánica y administrativa del Gobierno Regional de San Martín no armoniza con los cánones funcionales de una gestión administrativa moderna, lo que impide el cumplimiento de la visión, misión y objetivo institucional, por lo que se hace propicia llevar adelante el proceso de modernización participativa de la gestión del Gobierno Regional de San Martín, permitiendo de esta manera eficaz y eficiente el logro de los fines y objetivos trazados;

Que, mediante Oficio N° 630-2007-GRSM/GGR, de fecha 27 de Setiembre del presente año, la Gerencia General Regional del Gobierno Regional de San Martín, remite a la Secretaría del Consejo Regional, el proyecto de Ordenanza Regional sobre Reestructuración Orgánica y Reorganización Administrativa del Gobierno Regional, para que sea debatido ante el Pleno del Consejo Regional;

Que, el literal o) del artículo 21° de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, establece que es atribución del Presidente Regional promulgar Ordenanzas Regionales o hacer uso de su derecho a observarlas en el plazo de quince (15) días hábiles y ejecutar los acuerdos del Consejo Regional;

Que, el artículo 38° de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales establece que las Ordenanzas Regionales norman asuntos de carácter general, la organización y la administración del Gobierno Regional y reglamentan materias de su competencia;

Que, de conformidad con las facultades conferidas por la Constitución Política del Estado, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y Reglamento Interno del Consejo Regional. Consejo Regional de San Martín, en Sesión Ordinaria desarrollada en el Auditorio del Gobierno Regional San Martín - Moyobamba, llevado a cabo el día Lunes 15 de Octubre 2007 y estando a las atribuciones conferidas por el Artículo 28° de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, aprobó por **mayoría** la siguiente:

### **ORDENANZA REGIONAL:**

**ARTÍCULO PRIMERO:** **DECLÁRESE** en Proceso de Modernización la gestión del Gobierno Regional de San Martín, con el objeto de incrementar su eficiencia, mejorar la calidad del servicio a la ciudadanía, y optimizar el uso de los recursos.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** El Proceso de Modernización implica acciones de Reestructuración Orgánica, Reorganización Administrativa, fusión y disolución de las entidades del Gobierno Regional en tanto exista duplicidad de funciones o integrando competencias y funciones afines.

**ARTÍCULO TERCERO:** **AUTORICÉSE** al Presidente del Gobierno Regional de San Martín para que mediante Resolución Ejecutiva Regional, conforme una comisión plural responsable del proceso, presentándose el informe en un plazo máximo de 90 días calendario.

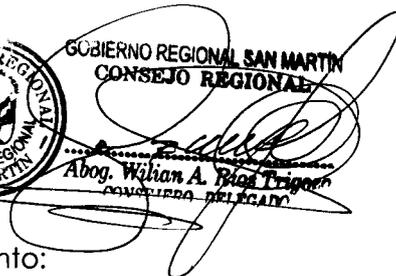


**Ordenanza Regional N°035-2007-GRSM/CR**

**ARTÍCULO CUARTO:** **AUTORIZAR,** a la Secretaria del Consejo Regional de San Martín, realizar los trámites respectivos para la publicación de la presente Ordenanza Regional, en el diario de mayor circulación de la Región San Martín y en el Diario Oficial "El Peruano", así mismo disponer su inclusión en el portal electrónico del Gobierno Regional de San Martín, previa promulgación de la presente Ordenanza Regional, realizada por el Presidente Regional del Gobierno Regional de San Martín,

**Comuníquese al Señor Presidente del Gobierno Regional de San Martín para su publicación.**



  
GOBIERNO REGIONAL SAN MARTÍN  
CONSEJO REGIONAL  
Abog. Wilian A. Pineda Trigueros  
CONSEJERO DELICADO

Por tanto:  
Mando se Publique y Cumpla

**Dado en la Sede Central del Gobierno Regional de San Martín a los  
...2.3..OCT...2007.**

  
GOBIERNO REGIONAL SAN MARTÍN  
César Villanueva Arévalo  
PRESIDENTE REGIONAL

ANEXO 2



## Ordenanza Regional N°037-2010-GRSM/CR

Moyobamba,

14 Dic. 2010

**POR CUANTO:**

El Consejo Regional del Gobierno Regional de San Martín, de conformidad con lo previsto en los artículos 191° y 192° de la Constitución Política del Perú, modificado por la Ley N° 27680, Ley de la Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, sobre Descentralización; Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización; Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, modificada por Ley N° 27902 y Ley N° 28013, Reglamento Interno del Consejo Regional, y demás normas complementarias y;

**CONSIDERANDO:**

Que, el artículo 2° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales N° 27867, modificada por las Leyes N° 27902 y 28013, las cuales disponen que los Gobiernos Regionales emanan de la voluntad popular. Son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, económica y administrativa en asuntos de su competencia, constituyendo para su administración económica y financiera un Pliego Presupuestal;

Que, el artículo 10° de la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, establece que la presente Ley regula la estructura y organización del Estado en forma democrática, descentralizada y desconcentrada, correspondiente al Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales. Asimismo define las normas que regula la descentralización administrativa, económica, productiva, financiera, tributaria y fiscal;

Que, el inciso c) del artículo 35° de la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización establece como competencia exclusiva aprobar su organización interna y su presupuesto institucional conforme a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y las Leyes anuales de Presupuesto;

Que, el numeral 9.2 del artículo 9° de la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización establece que la autonomía administrativa de gobierno es la facultad de organizarse internamente, reglamentar los servicios públicos de su responsabilidad;

Que, mediante Ordenanza N° 035-2007-GRSM/CR, publicada el 23 de octubre del 2007 se declaró en sus artículos 1° y 2° en proceso de modernización la gestión del Gobierno Regional de San Martín, con el objeto de incrementar su eficiencia, mejorar la calidad del servicio a la ciudadanía y optimizar el uso de los recursos. El proceso de modernización implica acciones de reestructuración orgánica, reorganización administrativa, fusión y disolución de las entidades del Gobierno Regional en tanto exista duplicidad de funciones o integrando competencias y funciones afines;

Que, en el marco del proceso de modernización del Gobierno Regional de San Martín se ha considerado conveniente modificar su Reglamento de Organización y Funciones a fin de delimitar claramente las funciones conducción y gobierno de cada uno de sus órganos en la sede regional, evitando duplicidades. En consecuencia, se hace necesario modificar el actual Reglamento de Organización y Funciones del Gobierno Regional de San Martín;

Que, mediante Ordenanza Regional N° 013-2004-GRSM/CR, se aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Gobierno Regional de San Martín, con Ordenanza N° 016-2010-GRSM/CR, se modifica los artículos 50 y 54 del Reglamento de Organización y Funciones, del Gobierno Regional de San Martín; y por Ordenanza N° 021-2010 de fecha 2 de setiembre de 2010 se modifica el Reglamento donde se actualiza y hacen correcciones pertinentes de conformidad con la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y sus modificatorias;



## Ordenanza Regional N° 037-2010-GRSM/CR

Que, con nota informativa N° 066-2010-GRSM/GRPP-AT/SGR, de fecha 3 de diciembre del 2010 la Sub Gerencia de Racionalización sustenta las modificaciones planteadas al Reglamento de Organización y Funciones elaborado;

Que, mediante Informe Legal 1414-2010-GRSM/CR, de fecha 06 de diciembre del 2010, la Oficina Regional de Asesoría Legal opina favorablemente respecto de la emisión de una ordenanza regional que apruebe la modificación del Reglamento de Organización y Funciones del Gobierno Regional de San Martín, razón por la cual considera pertinente que lo actuado sea remitido al Consejo Regional para su respectiva aprobación;

Que, de acuerdo con el Artículo 34° del Decreto Supremo N° 043-2006-PCM, Lineamientos para la Elaboración y Aprobación del Reglamento de Organización y Funciones, en el caso de los gobiernos regionales, tales instrumentos de gestión se aprueban por Ordenanza Regional;

Que, el literal o) del artículo 21° de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, establece que es atribución del Presidente Regional promulgar Ordenanzas Regionales o hacer uso de su derecho a observarlas en el plazo de quince (15) días hábiles y ejecutar los acuerdos del Consejo Regional;

Que, el artículo 38° de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales establece que las Ordenanzas Regionales norman asuntos de carácter general, la organización y la administración del Gobierno Regional y reglamentan materias de su competencia;

Que, el Consejo Regional del Gobierno Regional de San Martín, en Sesión Ordinaria desarrollada el día martes 07 de Diciembre del 2010, en el Auditorio del Gobierno Regional de San Martín - Moyobamba, aprobó por unanimidad la siguiente:

### **ORDENANZA REGIONAL:**

**ARTÍCULO PRIMERO:** DEJAR SIN EFECTO la Ordenanza Regional N° 013-2004-GRSM/CR, y toda disposición que se oponga a la presente Ordenanza.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** APROBAR el Reglamento de Organización y Funciones del Gobierno Regional San Martín cuyo texto forma parte de la presente Ordenanza Regional, el cual consta de cuatro (4) títulos, ochenta y dos (82) artículos y ocho (08) disposiciones complementarias.

**ARTÍCULO TERCERO:** ENCARGAR el cumplimiento de la presente Ordenanza Regional a la Presidencia Regional, Gerencia General Regional y a la Oficina de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial, los cuales deberán emitir las resoluciones y directivas correspondientes para la efectiva implementación del presente documento de gestión.

**ARTÍCULO CUARTO:** ENCARGAR a la Oficina Regional de Administración la implementación del Reglamento de Organización y Funciones, estableciendo un plazo de 120 días para realizar las acciones correspondientes de transferencia del inventario físico de los bienes, del acervo documentario y del personal a las áreas correspondientes.

**ARTÍCULO QUINTO:** DECLARAR a las Direcciones Regionales Sectoriales en proceso de reestructuración a efecto de su integración a las Gerencias Regionales de Línea.

**ARTÍCULO SEXTO:** DISPONER que la Gerencia General Regional de Gobierno Regional de San Martín realice los trámites respectivos para la publicación de la presente



**Ordenanza Regional N°037 -2010-GRSM/CR**

Ordenanza Regional, en el diario de mayor circulación de la Región San Martín y en el Diario Oficial "El Peruano", previa promulgación del Presidente Regional del Gobierno Regional de San Martín.



GOBIERNO REGIONAL SAN MARTIN  
CONSEJO REGIONAL

*[Handwritten Signature]*  
Prof. Bernardo Ríos Rutz  
Presidente Consejo Regional de San Martín

Comuníquese al Señor Presidente del Gobierno Regional de San Martín para su promulgación.

Dado en la Sede Central del Gobierno Regional de San Martín a los ..... 2010 .....



GOBIERNO REGIONAL  
SAN MARTIN

*[Handwritten Signature]*  
César Villanueva Arévalo  
PRESIDENTE REGIONAL

**Por tanto:**

**Mando se Publique y Cumplo.**

ANEXO 3



## ORDENANZA REGIONAL N° 015-2012-GRSM/CR

Moyobamba,

**POR CUANTO:** 19 SET. 2012

El Consejo Regional del Gobierno Regional de San Martín, de conformidad con lo previsto en los Artículos 191° y 192° de la Constitución Política del Estado, modificada por la Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV sobre Descentralización - Ley N° 27680; la Ley de Bases de la Descentralización - Ley N° 27783; la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales - Ley N° 27867, sus modificatorias - Ley N° 27902; Ley N° 28013; Ley N° 28926; Ley N° 28961; Ley N° 28968 y Ley N° 29053, y demás normas complementarias.

### **CONSIDERANDO:**

Que, de conformidad con la Constitución Política del Estado, Ley N° 27680 – Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV sobre Descentralización; Ley N° 27867 – Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y sus modificatorias, se les reconoce a los Gobiernos Regionales, autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia;

Que, la Ley N° 27783, Ley de Bases de Descentralización, establece que los Gobiernos Regionales tienen la facultad de adoptar y concordar las políticas, planes y normas en los asuntos de sus competencias;

Que, el artículo 20° de la Ley N° 28611 Ley General del Ambiente, prescribe que la planificación y el ordenamiento territorial tienen por finalidad complementar la planificación económica, social y ambiental con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su conservación y aprovechamiento sostenible;

Que, de acuerdo a los Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial aprobada con R.M. 020-2010-MINAM, el Ordenamiento Territorial se define como un instrumento que forma parte de la política de Estado sobre desarrollo sostenible, proceso político y técnico administrativo de toma de decisiones concertadas con los actores sociales, económicos, políticos y técnicos, para la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio, la regularización y promoción de la localización y desarrollo sostenible de los asentamientos humanos; de las actividades económicas, sociales y el desarrollo físico espacial sobre la base de la identificación de potencialidades y limitaciones, considerando criterios ambientales, económicos, socioculturales, institucionales y geopolíticos. Así mismo, hace posible el desarrollo integral de la persona como garantía para una adecuada calidad de vida;

Que, el literal c) del artículo 50° de la Ley N° 27867 - Ley Orgánica de Gobiernos Regionales - prescribe que es función específica de los Gobiernos Regionales, en materia de población - programar y desarrollar acciones que impulsen una distribución territorial de la población en función a las potencialidades del desarrollo regional y en base a los planes de ordenamiento territorial y de la capacidad de las ciudades para absorber flujos migratorios; mientras que el artículo 53° del mismo cuerpo legal establece que son funciones del Gobierno Regional formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia ambiental y de ordenamiento territorial, en concordancia con los planes de los Gobiernos Locales;

Que, el desarrollo territorial es un proceso coherente integrador y armónico donde todos los actores sociales públicos y privados se construyen como sujetos capaces de articular esfuerzos voluntades poderes, con miras a gestionar sus propias transformaciones particulares en colectivas un contexto de civilidad moderna y desde un Estado Social de Derecho en donde las personas se sienten participes y protagonistas de las relaciones sociales no solo receptores de derechos, sino también sujetos de obligaciones y nuevas responsabilidades sociales constituyéndose de tal manera en un espacio en el que convergen los intereses, la identidad y cultura de una comunidad, vale decir un espacio en el que se dan acciones y relaciones económicas, sociales y políticas que le dan características particulares a cada territorio constituyéndose en una de las vías principales para gestionar los procesos conducentes a reducir la pobreza y exclusión;

Que, el Gobierno Regional de San Martín, es una persona jurídica de derecho público, con autonomía política económica y administrativa en asuntos de su competencia. Su finalidad es conducir, regular y promover el desarrollo económico y social regional y coordina con el Gobierno Nacional y Gobiernos Locales



## ORDENANZA REGIONAL N° 015-2012-GRSM/CR

para lograr el desarrollo integral de las personas a través de la promoción, protección y el desarrollo de un entorno saludable, con pleno respeto a los derechos y deberes fundamentales de su población;

Que, en el marco de los alcances del Decreto Supremo N° 087-2004-PCM que aprueba el reglamento de la Zonificación Ecológica y Económica (ZEE), cuyo artículo 3° literal c) prescribe que el ordenamiento territorial se sustenta en los estudios técnicos de la ZEE en el ámbito nacional, regional y local; el Gobierno Regional San Martín aprueba la Zonificación Ecológica Económica (ZEE) mediante Ordenanza Regional N° 012-2006-GRSM-CR, su reglamento de aplicación con Decreto Regional N° 002-2009-GRSM/PGR, convirtiéndose en el instrumento de planificación que orienta la intervención en el territorio de acuerdo a sus potencialidades, y complementariamente declara de necesidad e intereses regional la implementación del Ordenamiento Territorial en el Departamento mediante Ordenanza Regional N° 008\_2009-GRSM/CR;

Que, la ZEE como instrumento de planificación territorial, manifiesta que la potencialidad del territorio departamental es 15% Productiva, 20% de Recuperación y 65% de Conservación, lo que demuestra que el enfoque de desarrollo que debemos asumir para el departamento no es el mismo que el que deben tener los departamentos de la Costa o la Sierra del país, haciéndose necesario generar un modelo de desarrollo con **Enfoque Territorial**, que deja de lado las políticas sectoriales disociadas, abriendo paso a un nivel superior de articulación en el que se aborde procesos o situaciones considerando al territorio como un sistema, **que integra un conjunto de variables que interactúan entre sí, las dimensiones Biofísica** (agua, suelo, flora, fauna, etc.), **Socio - Económica** (el hombre y sus actividades económicas, sociales, culturales) **y en materia Político Administrativa** (jerarquía y rol funcional - operativo de los centros poblados y gobiernos locales) de manera que se garantice que las mejoras en los niveles de vida de las generaciones actuales, no cierren posibilidades a las generaciones futuras, fortaleciendo la Gobernanza Verde e Identidad Amazónica, articulando a los tres niveles de gobierno, a la gran Inversión Privada, a los Hombres y Mujeres de los Pueblos Originarios y Sociedad en general, hacia una clara ruta para el Desarrollo Humano, congruente con la realidad territorial Amazónica de San Martín;

Que, en concordancia lo anteriormente mencionado con la visión del Gobierno Regional de San Martín "Región Promotora de Desarrollo Humano e Igualdad de Oportunidades, con instituciones y organizaciones fortalecidas y líderes comprometidos, con un desarrollo económico sustentado en un territorio ordenado y en el manejo autónomo y sostenible de sus recursos naturales, culturales y reconocido como destino turístico", se hace necesario generar una política con Enfoque Territorial;

Que, la **POLITICA TERRITORIAL REGIONAL DE SAN MARTIN**, es el conjunto de directrices que establecen el marco de referencia para el desempeño de actividades y servicios de los ejes social, económico, ambiental y político institucional sobre el territorio, tomando en cuenta sus potencialidades e identidad Amazónica, para lograr el desarrollo humano sostenible en el Departamento;

Que, los principios rectores de la Política Territorial Regional son: Sostenibilidad, integralidad y flexibilidad, complementariedad, gobernabilidad democrática, subsidiaridad, enfoque de género, respeto, competitividad, prevención, responsabilidad ambiental, inclusión y paz social, dominio latente y cooperación público - privada;

Que, la Política Territorial Regional de San Martín, se desarrolla bajo los ejes **Económico, Social, Ambiental y Político Institucional** integrados entre sí, donde todos tienen la misma jerarquía, sobre la columna vertebral que es el territorio y de acuerdo a la Zonificación Ecológica Económica;

Que, la interacción **Económico - Ambiental** debe generar una base productiva rentable y competitiva, promoviendo el aprovechamiento económico integral y sostenible a través de creación de cadenas productivas "verdes" y el uso de tecnologías limpias, tomando en cuenta las condiciones de fragilidad propias del departamento, así como también recibiendo las retribuciones correspondientes por los servicios ecosistémicos que presta;

Que, la interacción **Económico - Social**, debe generar Valor Compartido, logrando eficiencia en la economía y el proceso social, de manera que la creación del valor económico debe generar valor y progreso social;

Que, la interacción entre lo **Social y lo Ambiental**, permitirá conservar nuestro patrimonio cultural y natural, así como también la reafirmación de nuestra identidad amazónica siendo esta, parte del desarrollo integral de la persona;



## ORDENANZA REGIONAL N° 015-2012-GRSM/CR

*Que, la interacción **Político – Social**, debe generar gobernabilidad en el territorio considerando la identidad cultural de los Pueblos Originarios, sentando las bases para una educación con visión a futuro sin perder nuestra identidad Amazónica, con enfoque de género y en un ambiente de paz social;*

*Que, la interacción **Político – Económico**, debe brindar las condiciones para promover la inversión pública y privada para la generación de riqueza con inclusión social, con una distribución equitativa y justa de los beneficios que se generen en el departamento;*

*Que, mediante Informe Legal N° 031-2012-CR/ALE, de fecha 10 de agosto del presente, el Asesor Externo del Consejo Regional de San Martín opina por la procedencia que se someta a decisión del Pleno del Consejo Regional dicha propuesta de Política Territorial Regional de San Martín, que formula la Autoridad Regional Ambiental para que de estimarlo conveniente la aprueba mediante Ordenanza Regional;*

*Que, según Acta N° 007-2012-GRSM/CR-CRNGMA, de fecha 06 de setiembre del presente año, reunidas las comisiones de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente, Planeamiento y Presupuesto y Desarrollo Económico del Consejo Regional de San Martín, se revisaron las observaciones realizadas por el Asesor del Consejo a la propuesta de Política Territorial Regional y se respondieron y asumieron sus observaciones en el documento referido; asimismo la Directora Ejecutiva de Gestión Territorial de la ARA y su Asesora Legal presentaron la Política Territorial Regional de San Martín, la exposición de motivos y la propuesta de Ordenanza Regional;*

*Que, el literal o) del artículo 21° de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, establece que es atribución del Presidente Regional promulgar Ordenanzas Regionales o hacer uso de su derecho a observarlas en el plazo de quince (15) días hábiles y ejecutar los acuerdos del Consejo Regional;*

*Que, el artículo 38° de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales establece que las Ordenanzas Regionales norman asuntos de carácter general, la organización y la administración del Gobierno Regional y reglamentan materias de su competencia;*

*Que, el Consejo Regional del Gobierno Regional de San Martín, en Sesión Ordinaria desarrollada en el Auditorio de la Oficina Zonal San Martín – Bajo Mayo – Tarapoto, llevada a cabo el día 07 de setiembre de 2012, aprobó por **unanimidad** la siguiente:*

### **ORDENANZA REGIONAL:**

**ARTÍCULO PRIMERO:** **APROBAR** la **POLITICA TERRITORIAL REGIONAL DE SAN MARTIN**, la misma que se desarrolla sobre los ejes Económico, Social, Ambiental y Político Institucional integrados entre sí, donde todos tienen la misma jerarquía, sobre la columna vertebral que es el territorio y de acuerdo a la Zonificación Ecológica Económica; determinada de la siguiente manera:

#### **POLÍTICA I: El Territorio y sus potencialidades.-.**

**Impulsar e implementar el ordenamiento espacial, jurídico y político institucional en base a las potencialidades y limitaciones del territorio identificadas en la ZEE, según las siguientes zonas:**

##### **Zona Productiva Agropecuaria y Acuícola:**

- Incentivar la inversión pública y privada para la producción agropecuaria y acuícola con criterio de conciencia espacial y desarrollo sostenible.

##### **Zona Urbana, Industrial y de Expansión**

- Promover el desarrollo y crecimiento eco- urbano, con identidad Amazónica, articulación espacial, seguridad física y sostenibilidad, en sinergia con los diferentes niveles de gobierno.

##### **Zona de Conservación y Aprovechamiento de Recursos Naturales**

- Promover la recuperación, conservación, puesta en valor y aprovechamiento sostenible de la biodiversidad y el patrimonio natural, generando condiciones que garanticen el equilibrio entre la satisfacción de las necesidades de la población y el mantenimiento de los recursos naturales, ecosistemas, servicios y procesos ecológicos.



## ORDENANZA REGIONAL N° 015-2012-GRSM/CR

### **Zonas de Tratamiento Especial**

- Promover la protección, recuperación y el desarrollo integral de los pueblos indígenas u originarios, reafirmando su cosmovisión y revalorándolos como patrimonio cultural.
- Promover la recuperación y puesta en valor de zonas arqueológicas, para impulsar la investigación, el turismo y nuestra identidad amazónica.

### **POLITICA II: Gobernanza de la Gestión Territorial para el Desarrollo Humano Sostenible.-**

**Impulsar e implementar la articulación e integración de las Políticas Sectoriales, reforzándose mutuamente y generando sinergias para el Desarrollo Humano Sostenible, según los siguientes ejes de intervención:**

#### **Eje Social:**

- Asegurar la prestación y cobertura planificada de servicios de salud, para combatir la desnutrición infantil, preservar la salud y mejorar la calidad de vida de la población.
- Convertir la Educación en un medio para el desarrollo sostenible, formando personas competitivas, integrando ciencia y tecnología con su identidad amazónica, valores humanos fundamentales, con enfoque de género, en un ambiente inclusivo y de paz social.
- Dotar de infraestructura vial necesaria para la adecuada integración territorial, garantizando la transitabilidad de las vías, articulando a los nodos de desarrollo sostenible a nivel local, de cuenca amazónica y resto del país.



#### **Eje Económico:**

- Promover la inversión privada competitiva, con énfasis en economías verdes y bajas en carbono, que generen condiciones para insertarnos en los mercados mundiales emergentes, tomando en cuenta las condiciones de fragilidad propias del territorio y generando valor compartido.
- Proveer la base energética necesaria de manera segura, eficiente, sustentable y equitativa para el desarrollo integral de la sociedad.



#### **Eje Ambiental, Recursos Naturales y Ordenamiento Territorial:**

- Garantizar la conservación y protección del ambiente articulando esfuerzos con los diferentes niveles de gobierno.  
Promover la recuperación, conservación, investigación y uso racional de los recursos naturales, garantizando los procesos ecológicos y la prestación de los servicios ambientales.
- Implementar el Ordenamiento territorial para orientar el uso y ocupación del territorio, que permita controlar el flujo migratorio, la deforestación y conflictos socio-ambientales.

#### **Eje Político-Institucional:**

- Modernizar la gestión institucional para mejorar la prestación de servicios con eficiencia, eficacia y transparencia, que responda al proceso de descentralización e integración regional, que brinde las condiciones para el desarrollo humano sostenible.
- Incrementar la capacidad de gestión en el marco de la cooperación internacional para diseñar estrategias y mecanismos de intervención en el territorio.



**ARTÍCULO SEGUNDO: ENCARGAR a la Presidencia Regional como órgano ejecutivo del Gobierno Regional, aprobar las Estrategias o iniciativas de Gestión para la implementación de las Políticas Territoriales Regionales, mediante los documentos normativos pertinentes.**

**ARTICULO TERCERO: ENCARGAR a la Gerencia Regional de Planeamiento y Presupuesto en coordinación con la Autoridad Regional Ambiental la difusión, implementación y monitoreo de la política descrita en el artículo primero, así como aprobar los planes, programas y normativa que se requiera para el cumplimiento de las mismas.**

**ARTICULO CUARTO: ORDENAR al Gobierno Regional de San Martín a través de sus diferentes Órganos de Línea y Órganos Desconcentrados en coordinación con los Gobiernos Locales y Sociedad Civil institucionalizar la Política Territorial Regional de San Martín alineando en marco a sus competencias sectoriales, sus políticas planes, programas, proyectos y actividades, que inciden en el territorio, a fin de dar cumplimiento efectivo a dicha política.**

**ORDENANZA REGIONAL N° 015-2012-GRSM/CR**

**ARTICULO QUINTO:** ENCARGAR que la Gerencia General Regional del Gobierno Regional de San Martín realice los trámites respectivos para la publicación de la presente Ordenanza Regional, en el diario de mayor circulación del departamento de San Martín y en el Diario Oficial "El Peruano", previa promulgación del Presidente Regional del Gobierno Regional de San Martín.

**ARTÍCULO SEXTO:** DISPENSAR la presente Ordenanza Regional del trámite de lectura y aprobación del Acta, para proceder a su implementación correspondiente.

Comuníquese al Señor Presidente del Gobierno Regional de San Martín para su promulgación.



GOBIERNO REGIONAL DE SAN MARTÍN  
CONSEJO REGIONAL  
*Edwin Vásquez Ríos*  
Presidente Consejo Regional  
de San Martín

Dado en la Sede Central del Gobierno Regional de San Martín a.....

POR TANTO:  
Mando se publique y se cumpla



GOBIERNO REGIONAL  
SAN MARTIN  
*César Villanueva Arévalo*  
PRESIDENTE REGIONAL

Fechas aproximadas	Tipo de documento	Acciones que guiarán la zona				
ago-11	Lineamiento de política	Cambio de nombre en la zona: Zona de tierra comunal				
		Poner en valor la cultura ancestral de los pueblos indígenas				
20 setiembre 2011		Cambio de nombre en la zona: Zona de tratamiento especial: Patrimonio cultural y pueblos indígenas				
		Poner en valor la cultura ancestral de los pueblos indígenas	Puesta en valor del patrimonio cultural			
23 setiembre 2011		Cambio de nombre en la zona: Zona de tratamiento especial: Pueblos indígenas y patrimonio (cultural) ARQUEOLÓGICO				
		Promover la revaloración de la cultura de los pueblos indígenas	desaparece	Aprovechamiento sostenible y económico social en territorio indígena	Recuperación de usos tradicionales y conocimiento colectivo de los pueblos indígenas que no tengan impacto negativo en el medioambiente	
VISITA DEL MINAM						
21-nov-11		Cambio de nombre en la zona: Zona de tratamiento especial (Pueblos indígenas y patrimonio arqueológico)				
		desaparece	desaparece	Pomover el desarrollo comunal y el aprovechamiento sostenible de sus potencialidades territoriales	Recuperación de usos tradicionales y conocimiento colectivo de los pueblos indígenas que no tengan impacto negativo en el medioambiente	Promover la puesta en valor de los restos arqueológicos
25-nov-11		desaparece	desaparece	Pomover el desarrollo comunal y el aprovechamiento sostenible de sus potencialidades territoriales	Recuperación de usos tradicionales y conocimiento colectivo de los pueblos indígenas que no tengan impacto negativo en el medioambiente	Promover la puesta en valor de los restos arqueológicos
06-dic-11	desaparece	desaparece	Pomover el desarrollo comunal y el aprovechamiento sostenible de sus potencialidades territoriales	Recuperación de usos tradicionales y conocimiento colectivo de los pueblos indígenas que no tengan impacto negativo en el medioambiente	Promover la puesta en valor de los restos arqueológicos	
13-dic-11	desaparece	desaparece	Pomover el desarrollo comunal y el aprovechamiento sostenible de sus potencialidades territoriales	Recuperación de usos tradicionales y conocimiento colectivo de los pueblos indígenas que no tengan impacto negativo en el medioambiente	Promover la puesta en valor de los restos arqueológicos	
ene-12	desaparece	desaparece	Pomover el desarrollo comunal y el aprovechamiento sostenible de sus potencialidades territoriales	Recuperación de usos tradicionales y conocimiento colectivo de los pueblos indígenas que no tengan impacto negativo en el medioambiente	Promover la puesta en valor de los restos arqueológicos	
09-ene-12	desaparece	desaparece	Promover la protección y el desarrollo integral de los pueblos indígenas y originarios que conserven sus usos y prácticas tradicionales que no generen un impacto negativo en el medioambiente	Promover la puesta en valor de los restos arqueológicos	Promover acciones, planes y estrategias que contribuyan a generar, fortalecer y estimular la identidad cultural en San Martín	
16-ene-12	desaparece	desaparece	Promover la protección y el desarrollo integral de los pueblos indígenas y originarios que conserven sus usos y prácticas tradicionales que no generen un impacto negativo en el medioambiente	Promover la puesta en valor de los restos arqueológicos	Promover acciones, planes y estrategias que contribuyan a generar, fortalecer y estimular la identidad cultural en San Martín	
26-ago-12	desaparece	desaparece	Promover la protección, recuperación y el desarrollo integral de los pueblos indígenas y originarias, sus usos y prácticas tradicionales (que no generen un impacto negativo en el medioambiente)	Promover la puesta en valor de las zonas arqueológicas con miras al turismo	desaparece	
07 setiembre 2012	desaparece	desaparece	Promover la protección, recuperación y el desarrollo integral de los pueblos indígenas y originarias, sus usos y prácticas tradicionales (que no generen un impacto negativo en el medioambiente)	Promover la puesta en valor de las zonas arqueológicas con miras al turismo	desaparece	

Fechas aproximadas	Tipo de documento	Acciones que guiarán la zona					
ago-11	Lineamiento de política	Cambios en el nombre de la zona: Zona forestal, protección, conservación y recuperación					
		Establecer el sistema regional de información ambiental y monitoreo	Promover la aplicación legal del ordenamiento forestal				
Cambios en el nombre de la zona: Zona (forestal) de conservación, protección y recuperación en ZONAS ECOLÓGICAS Y ZONAS FORESTALES							
20 setiembre 2011		Establecer el sistema regional de información ambiental y monitoreo	desaparece	Promover la conservación y protección de los recursos naturales renovables y no renovables	Conservación, protección y recuperación de cuencas hidrográficas enfocado en la gestión integral	Aprovechamiento de recursos naturales renovables y no renovables en áreas de conservación, protección y recuperación en áreas ecológicas y forestales	Promover la institucionalización e intersectorialidad en la generación de políticas, normas, y acciones ambientales
Cambios en el nombre de la zona: Zona de protección, conservación ECOLÓGICA y de recuperación forestal							
23 setiembre 2011		Establecer el sistema regional de información ambiental y monitoreo	Promover la planificación territorial e incluir los instrumentos oficiales de gestión	Promover la conservación y protección de los recursos naturales renovables y no renovables	desaparece	desaparece	desaparece
VISITA DEL MINAM							
21-nov-11		Establecer el sistema de información regional que facilite la toma de decisiones negociación entre actores públicos y privados	desaparece	Promover la conservación y protección de los recursos naturales renovables y no renovables	desaparece	desaparece	desaparece
25-nov-11		Establecer el sistema de información regional que facilite la toma de decisiones negociación entre actores públicos y privados	desaparece	Promover la conservación y protección de los recursos naturales renovables y no renovables	desaparece	desaparece	desaparece
06-dic-11		Propuesta de política	Cambios en el nombre de la zona: Zona de recuperación, conservación, protección Y APROVECHAMIENTO DE RECURSOS NATURALES RENOVABLES Y NO RENOVABLES				
	Establecer el sistema de información regional que facilite la toma de decisiones negociación entre actores públicos y privados		desaparece	Promover la conservación y protección de los recursos naturales renovables y no renovables			
13-dic-11	Establecer el sistema de información regional que facilite la toma de decisiones negociación entre actores públicos y privados		Implementar el ordenamiento forestal a fin de mejorar la gestión en el aprovechamiento integral y sostenible de los bosques	Promover la conservación y protección de los recursos naturales renovables y no renovables	desaparece	desaparece	desaparece
Cambios en el nombre de la zona: Zona forestal, protección, conservación y de recuperación							
ene-12	Establecer el sistema de información regional que facilite la toma de decisiones negociación entre actores públicos y privados		desaparece	Promover la conservación, protección y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y no renovables	desaparece	desaparece	desaparece
Cambios en el nombre de la zona: Zona de recuperación, conservación, protección Y APROVECHAMIENTO DE RECURSOS NATURALES RENOVABLES Y O RENOVABLES							
09-ene-12	Establecer el sistema de información regional que facilite la toma de decisiones negociación entre actores públicos y privados		desaparece	Promover la conservación, protección y RECUPERACIÓN de zonas deforestadas con enfoque de cuenca	Promover el APROVECHAMIENTO sostenible e los recursos naturales renovables y no renovables	desaparece	desaparece
16-ene-12	Establecer el sistema de información regional que facilite la toma de decisiones negociación entre actores públicos y privados		desaparece	Promover la conservación, protección y RECUPERACIÓN de zonas deforestadas con enfoque de cuenca	Promover el APROVECHAMIENTO sostenible e los recursos naturales renovables y no renovables	desaparece	desaparece
Cambios en el nombre de la zona: Zona de conservación y aprovechamiento de recursos naturales							
26-ago-12	Establecer el sistema de información regional que facilite la toma de decisiones negociación entre actores públicos y privados		desaparece	Promover la protección y recuperación del patrimonio natural con enfoque ecosistémico	Promover el USO y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y no renovables	desaparece	desaparece
07 setiembre 2012	Establecer el sistema de información regional que facilite la toma de decisiones negociación entre actores públicos y privados	desaparece	Promover la protección y recuperación del patrimonio natural con enfoque ecosistémico	Promover el USO y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y no renovables	desaparece	desaparece	

Fechas aproximadas	Tipo de documento	Acciones que guiarán la zona				
ago-11	Lineamiento de política					
20 setiembre 2011						
23 setiembre 2011						
		<b>VISITA DEL MINAM</b>				
21-nov-11						
25-nov-11						
06-dic-11		Propuesta de política				
13-dic-11						
ene-12						
09-ene-12						
16-ene-12	Cambios de nombre en la zona: <b>ZONA TRANSVERSAL: GOBERNANZA TERRITORIAL AMBIENTAL</b>					
	Promover la institucionalidad de la gestión ambiental regional		Lograr conciencia y cultura ambiental, con activa participación ciudadana en toma de decisiones para el desarrollo sostenible	Impulsar la inclusión social en la gestión territorial-ambiental regional	Asegurar calidad ambiental adecuada para la salud y el desarrollo integral de las personas	
26-ago-12	Cambios de nombre en la zona: <b>Zona transversal: gobernanza de la GESTIÓN territorial (ambiental) SOSTENIBLE REGIONAL</b>					
	Promover la institucionalidad de la gestión (ambiental) TERRITORIAL regional		Lograr conciencia y cultura ambiental, <b>uso y aprovechamiento sostenible de recursos naturales, ordenamiento territorial, gestión de riesgos</b> ; con activa participación ciudadana en toma de decisiones para el desarrollo territorial sostenible	Impulsar la inclusión social en la gestión territorial (ambiental) sostenible en la región	Asegurar (calidad ambiental) una gestión territorial sostenible en el desarrollo integral de las personas	
07 setiembre 2012	Cambios de nombre en la zona: <b>Zona transversal: Gobernanza de la gestión territorial (ambiental sostenible) regional</b>					
	Promover la institucionalidad de la gestión (ambiental) TERRITORIAL regional	Lograr conciencia y cultura ambiental, uso y aprovechamiento sostenible de recursos naturales, ordenamiento territorial, gestión de riesgos; con activa participación ciudadana en toma de decisiones para el desarrollo territorial sostenible	Impulsar la inclusión social en la gestión territorial (ambiental) sostenible en la región	Asegurar (calidad ambiental) una gestión territorial sostenible en el desarrollo integral de las personas		

Fechas aproximadas	Tipo de documento	Acciones que guiarán la zona				
	Lineamiento de política	Cambios en el nombre de la zona: Zona urbana, industrial y especial				
ago-11		Demarcación y organización territorial	Promoción de acciones municipales para el acondicionamiento territorial y desarrollo urbano	Puesta en valor de patrimonio cultural	Promover una cultura ecourbana	
		Cambios en el nombre de la zona: Zona Urbana e industrial (y especial)				
20 setiembre 2011		Demarcación y organización territorial	<b>Acondicionamiento territorial y desarrollo urbano</b>	desaparece	Promover una cultura ecourbana	
23 setiembre 2011		Promover y ejecutar planes de organización y acondicionamiento espacial del territorio en zonas urbanas		desaparece	desaparece	Promover la reubicación de asentamientos humanos y actividades económicas localizadas en zonas de alto riesgo
		VISITA DEL MINAM				
21-nov-11		Promover la organización y acondicionamiento espacial del territorio en zonas urbanas Y DE EXPANSIÓN		desaparece	Promover una cultura ecourbana	desaparece
25-nov-11		Promover la organización y acondicionamiento espacial del territorio en zonas urbanas Y DE EXPANSIÓN		desaparece	Promover una cultura ecourbana	desaparece
06-dic-11		Promover la organización y acondicionamiento espacial del territorio en zonas urbanas Y DE EXPANSIÓN		desaparece	Promover una cultura ecourbana	desaparece
13-dic-11		Promover la organización y acondicionamiento espacial del territorio en zonas urbanas Y DE EXPANSIÓN		desaparece	Promover una cultura ecourbana	desaparece
ene-12	Promover la organización y acondicionamiento espacial del territorio en zonas urbanas Y DE EXPANSIÓN		desaparece	Promover una cultura ecourbana	desaparece	
	Propuesta de política	Cambios en el nombre de la zona: Zona Urbana, industrial Y DE EXPANSIÓN				
09-ene-12		Promover la organización y acondicionamiento espacial del territorio en zonas urbanas Y DE EXPANSIÓN		desaparece	Promover acciones para impulsar el desarrollo sostenible de actividades económicas industriales y sociales con una cultura ecourbana en armonía con el medioambiente y el paisaje natural	desaparece
16-ene-12		Promover la organización y acondicionamiento espacial del territorio en zonas urbanas Y DE EXPANSIÓN		desaparece	Promover acciones para impulsar el desarrollo sostenible de actividades económicas industriales y sociales con una cultura ecourbana en armonía con el medioambiente y el paisaje natural	desaparece
26-ago-12		Promover la ocupación ordenada ejecutando acciones de demarcación y organización territorial con <b>criterios de articulación espacial, seguridad física y sostenibilidad</b>		desaparece	Promover acciones sostenibles para promover el desarrollo urbano regional dotación de servicios, actividades económicas, industriales y sociales con una cultura ecourbana en armonía con el medioambiente y el paisaje natural	desaparece
07 setiembre 2012		Promover la ocupación ordenada ejecutando acciones de demarcación y organización territorial con <b>criterios de articulación espacial, seguridad física y sostenibilidad</b>		desaparece	Promover acciones sostenibles para promover el desarrollo urbano regional dotación de servicios, actividades económicas, industriales y sociales con una cultura ecourbana en armonía con el medioambiente y el paisaje natural	desaparece

Fechas aproximadas	Tipo de documento	Acciones que guiarán la zona								
	Lineamiento de política	Cambios en el nombre de la zona: Zona productiva agropecuaria								
ago-11		Promover la actividad agropecuaria en zonas aptas para el cultivo	Dotar de infraestructura productiva adecuada	Desarrollar tecnología científica adaptativa						
20-set-2011		Promover la actividad agropecuaria en zonas aptas para el cultivo	desaparece	Desarrollar tecnología científica adaptativa						
23-set-2011		Promover la actividad agropecuaria en zonas aptas para el cultivo	desaparece	desaparece	Promover la implementación de la actividad productiva con gestión de sostenibilidad	Promover el análisis del desarrollo sostenible con medidas de gestión correctivas y prospectivas para la prevención del deterioro ambiental para la act. Agropecuaria				
		VISITA DEL MINAM								
21-nov-11		desaparece	desaparece	Desarrollar tecnología científica adaptativa	desaparece	desaparece	Promover la productividad agropecuaria competitiva en el mercado regional, nacional e internacional	Promover la cultura de consumo de productos generados en la región		
25-nov-11	desaparece	desaparece	Desarrollar tecnología científica adaptativa	desaparece	desaparece	Promover la ASOCIATIVIDAD agropecuaria para generar competitividad en el mercado regional, nacional e internacional	Promover la cultura de consumo de productos generados en la región			
	Propuesta de política	Cambios en el nombre de la zona: Zona productiva agropecuaria y ACUÍCOLA								
06-dic-11		desaparece	desaparece	Desarrollar tecnología científica adaptativa	desaparece	desaparece	Promover la asociatividad agropecuaria para generar competitividad en el mercado regional, nacional e internacional	Promover la cultura de consumo de productos generados en la región	Promover cultivos asociados sostenibles en la actividad agropecuaria	Promover principios de producción en limpio acuícola
13-dic-11		desaparece	desaparece	Desarrollar tecnología científica adaptativa	desaparece	desaparece	Promover la asociatividad agropecuaria para generar competitividad en el mercado regional, nacional e internacional	Promover la cultura de consumo de productos generados en la región	Promover cultivos asociados sostenibles en la actividad agropecuaria	Promover principios de producción en limpio acuícola
		Zona productiva agropecuaria								
ene-12		desaparece	desaparece	Desarrollar tecnología científica adaptativa	desaparece	desaparece	Promover la asociatividad agropecuaria para generar competitividad en el mercado regional, nacional e internacional	Promover la cultura de consumo de productos generados en la región	desaparece	desaparece
09-ene-12		Promover la actividad agropecuaria en zonas aptas para el cultivo Y LA GANADERÍA CON CRITERIO ESPACIAL	desaparece	desaparece	desaparece	desaparece	Impulsar el desarrollo sostenible de la actividad y producción agropecuaria e insertarlos al mercado competitivo regional, nacional e internacional	Promover la agricultura ecológica y la cultura de consumo de productos generados en la región	desaparece	desaparece
16-ene-12		Promover la actividad agropecuaria en zonas aptas para el cultivo y la ganadería (con criterio espacial)	desaparece	desaparece	desaparece	desaparece	Impulsar el desarrollo sostenible de la actividad y producción agropecuaria e insertarlos al mercado competitivo regional, nacional e internacional	Promover la agricultura ecológica y la cultura de consumo de productos generados en la región	desaparece	Promover e impulsar la actividad acuícola en la región para garantizar la seguridad alimentaria
26-ago-12		Promover la actividad agropecuaria en zonas aptas para el cultivo y la ganadería según potencialidades y limitaciones	desaparece	desaparece	desaparece	desaparece	Impulsar el desarrollo sostenible de la actividad y producción agropecuaria e insertarlos al mercado competitivo regional, nacional e internacional	Promover la CULTURA DE LA AGRICULTURA ECOLÓGICA Y EL CONSUMO DE PRODUCTOS generados en la región	desaparece	Promover e impulsar la actividad acuícola en la región para garantizar la seguridad alimentaria
07 setiembre 2012	Promover el uso del suelo en áreas aptas para el cultivo, la ganadería y la acuicultura según potencialidades y limitaciones del territorio	desaparece	desaparece	desaparece	desaparece	Impulsar el desarrollo sostenible de la actividad y producción agropecuaria e insertarlos al mercado competitivo regional, nacional e internacional	Promover la agricultura ecológica y la cultura de consumo de productos generados en la región	desaparece	Promover e impulsar la actividad acuícola en la región para garantizar la seguridad alimentaria	